



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.8.2025

Pan
Grzegorz Piechowski
Wójt Gminy Kościerzyna
Urząd Gminy Kościerzyna,
ul. Strzelecka 9,
83-400 Kościerzyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/053, temat: „Samowole budowlane w miejscowościach atrakcyjnych
turystycznie w województwie pomorskim”**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel. 48587683600, lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kościerzyna, ul. Strzelecka 9, 83-400 Kościerzyna (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Piechowski, Wójt Gminy Kościerzyna od 24 października 2018 r. (dalej: „Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy Kościerzyna w zakresie kształtowania ładu przestrzennego (dalej „Gmina”). 2. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 16 lipca 2025 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/49/2025 z 10 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objętych kontrolą, Wójt nie podejmował usystematyzowanych działań w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania skutkom w zakresie naruszania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej w wyniku powstawania samowoli budowlanych na terenie Gminy. Działania jakie podejmowano polegały głównie na nieusystematyzowanej współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Starostwem Powiatowym, opartej na wymianie informacji oraz dokumentów, w przypadku uzyskania wiedzy o nielegalnych zabudowach.

Działania Urzędu w zakresie kształtowania ładu przestrzennego polegały głównie na doprowadzeniu do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego 99% terenu Gminy. 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. Ponadto, ryzyk

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.

związanych z samowolami budowlanymi na ww. terenach i ich skutków nie identyfikowano w ramach funkcjonującego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej, pomimo, że informacje o skali samowoli budowlanych na terenie Gminy i ich skutków były przedmiotem doniesień medialnych oraz informacji pozyskiwanych z PINB. Do zakończenia kontroli NIK w Urzędzie nie podjęto prac związanych z przygotowaniem Planu Ogólnego oraz nie sporządzono projektu uchwały Rady Gminy we wskazanym zakresie, a strategia rozwoju (w której doprecyzowany miał zostać zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej) była na etapie opracowywania. Gmina, w badanym okresie, nie podejmowała z własnej inicjatywy działań edukacyjnych o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych. Wyjątek stanowiło uczestnictwo w kampanii społecznej, organizowanej z inicjatywy podmiotu zewnętrznego, której głównym celem było m.in. ograniczenie zjawiska samowoli budowlanych i ich wpływu na środowisko naturalne oraz poruszanie tematyki z tym związanej podczas organizowanych zebrań wiejskich.

W badanym okresie Urząd przekazał informację o 17 przypadkach podejrzenia samowoli budowlanych z czego tylko w jednym przypadku było to wynikiem działań własnych Gminy, a w pozostałych wynikało z informacji uzyskanych od mieszkańców bądź innych instytucji. Urząd nie wykorzystywał również w tym zakresie informacji pozyskiwanych w związku z prowadzeniem spraw w nim załatwianych odnoszących się do samowoli budowlanych (zgłoszenie do opodatkowania, przyłączenie wodno-kanalizacyjne itp.). Urząd nie prowadził monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w krajobrazie wynikających z samowoli budowlanych, a przeprowadzone przez Urząd cztery kontrole w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP, podjęte zostały na podstawie informacji pozyskanych z zewnątrz i dotyczyły wyłącznie przypadków zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonaniem robót budowlanych. Urząd nie sprawował nadzoru nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości gminnych przekazanych w najem bądź dzierżawę, a sposób monitorowania tych zagadnień nie był formalnie określony i polegał głównie na doraźnych inspekcjach przy okazji bieżących wyjazdów pracowników w teren związanych też z innymi sprawami. W badanym okresie straż gminna, przeprowadzała kontrole nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe bądź przydomowe oczyszczalnie ścieków, jednakże w czasie prowadzonych kontroli nie identyfikowano samowoli budowlanych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- nie podjęcia działań celem uchwalenia Gminnego Programu Ochrony Środowiska;
- niesporządzania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nieprzekazywania ich Radzie Gminy;

- nie podjęcia działań wymaganych kpa, a mających na celu zawieszenie bądź zakończenie prowadzonego przez Urząd postępowania, w zakresie naruszenia zagospodarowania terenu, wynikającego z MPZP;
- nieokreślenia w drodze uchwały 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;
- braku korygowania decyzji w sprawie podatku od nieruchomości w przypadku uzyskania informacji o jego błędnym/niepełnym naliczaniu;
- nieweryfikowaniu składanych przez podatników deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości, na gruntach o ograniczonej możliwości zabudowy i pomimo posiadania wiedzy w zakresie możliwości pobierania podatku od nieruchomości od obiektów stanowiących samowole budowlane nie informowania o takich podejrzeniach stosownych organów.

W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa³, które nakładają na gminy zadania w obszarze ładu przestrzennego, prawa budowlanego i nadzoru nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, w wyniku czego powinny one podejmować aktywne działania w ww. zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Działania gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których możliwe było identyfikowanie terenów (lub w których wskazano wprost ww. 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.

(akta kontroli str. 206)

Sytuowanie obiektów budowlanych na terenie Gminy, regulowały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”), które obowiązywały na niemal 100% obszaru Gminy.

(akta kontroli str. 199-215)

³ W tym m.in. z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).

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

W badanym okresie w Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji dotyczących samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 205-212, 216-229)

W okresie objętym kontrolą współpraca Urzędu z podmiotami zewnętrznymi, służbami i mieszkańcami w zakresie identyfikowania terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie, a w konsekwencji narażonych na szkody środowiskowe oraz krajobrazowe, polegała m.in. na:

- a) cyklicznym (raz w roku) uczestnictwem przedstawicieli Urzędu w naradach odbywających się w Powiatowej Komendzie Policji w Kościerzynie i w Nadleśnictwie Kościerzyna, podczas których omawiane były kwestie dotyczące m.in. zagrożeń terenów leśnych pod kątem bezpieczeństwa ruchu turystycznego, nielegalnej zabudowy, degradacji terenu na skutek intensywnego użytkowania, nielegalnych obozowisk oraz zagrożenia pożarowego. Efektem tych spotkań jak wyjaśnił Wójt, była głównie wzajemna wymiana informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach oraz organizacja patroli mieszanych we współpracy ze strażą gminną, policją oraz strażą leśną;
- b) działaniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku (działającej w powiecie Kościerskim, w której posiedzeniach uczestniczy Wójt Gminy), na posiedzeniach której, jak wyjaśnił Wójt, podsumowywane były przez poszczególne służby, inspekcje i straże dotychczasowe działania oraz przygotowanie służb zespolonych powiatu do sezonu wakacyjnego i zabezpieczenia miejsc atrakcyjnych turystycznie. Omawiano również m.in. nowe działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa zarówno mieszkańców, jak i turystów. Efektem podejmowanych działań była głównie wzajemna wymiana informacji celem identyfikacji zagrożeń oraz współpraca w przypadku ich wystąpienia;
- c) wspólne patrole Straży Gminnej z policją oraz strażą leśną (odbywające się co roku) w ramach rutynowych działań kontroli bezpieczeństwa terenów atrakcyjnych turystycznie. Jak wynika z wyjaśnień Wójta, miały one charakter prewencyjny, a ich efektem była wzajemna wymiana informacji;
- d) omawianie kwestii bezpieczeństwa, szkód i zagrożeń na terenach atrakcyjnych turystycznie na organizowanych corocznie zebraniach wiejskich, w których brało udział ok. 1000 mieszkańców. Efektem tych działań, jak wyjaśnił Wójt było reagowanie i podejmowanie działań m.in. w zakresie nielegalnego gromadzenia bądź wyrzucania odpadów, samowoli budowlanych i nieprawidłowego użytkowania terenów oraz w razie konieczności kierowanie zgłoszeń do odpowiednich organów.

(akta kontroli str. 199-215, 301-305)

1.2. W badanym okresie w Gminie nie obowiązywała uchwała określająca szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju.

Jak wynika z wyjaśnień Wójta, w 2025 r. Gmina była na etapie przygotowań do przeprowadzenia procedury wybrania wykonawcy, który wykona usługę

polegającą na przygotowaniu i opracowaniu dokumentu pt. „Strategia Rozwoju Gminy Kościerzyna na lata 2025-2035”, w ramach którego przewidywane jest także opracowanie strategii planistycznej.

(akta kontroli str. 199-215)

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała opracowaniem ekofizjograficznym z maja 2012 r., sporządzonym dla potrzeb opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kościerzyna⁵, które zostało opracowane zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁶, a jego część kartograficzna i opisowa obejmowała wszystkie elementy wskazane w § 6 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 205-212, 230-231)

Obowiązujące w badanym okresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”) uchwalone zostało przez Radę Gminy uchwałą Nr X/396/14 z 12 listopada 2014 r.⁷. Do ww. studium wprowadzono łącznie sześć zmian, z czego cztery w okresie objętym kontrolą, tj.: dwie w 2020 r.⁸, jedną w 2022 r.⁹ i jedną w 2023 r.¹⁰.

(akta kontroli str. 199-203, 268-284)

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, o której mowa w art. 32 ustawy PiZP¹¹, sporządzona została przez Wójta 22 lutego 2012 r., a jej wyniki przekazane Radzie Gminy, która uchwałą nr X/184/12 z dnia 3 sierpnia 2012 r., potwierdziła konieczność dokonania zmiany obowiązującego poprzednio studium. W późniejszym okresie analizy takie nie były przez Wójta sporządzane, pomimo obowiązku ich sporządzania i przekazywania Radzie Gminy przynajmniej raz w czasie kadencji Rady Gminy, wynikającego z art. 32 ust. 2 ustawy PiZP – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 301-305, 324)

W Urzędzie nie przygotowano projektu Planu ogólnego, jak również nie podjęto prac z tym związanych.

Jak wyjaśnił Wójt powyższe wynikało m.in. z tego, że:

- a) obszar Gminy Kościerzyna w 99,9% objęty jest MPZP w związku z tym nie mają zastosowania przepisy dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto na terenie Gminy obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a Plan Ogólny jest dokumentem

⁵ Uchwała Rady Gminy Kościerzyna Nr X/396/14 z dnia 12 listopada 2014 r.

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 200 r. Nr 155, poz. 1298).

⁷ Ww. studium było zmianą poprzednio obowiązującego studium uchwalonego uchwałą Nr VIII/295/2002 Rady Gminy Kościerzyna z dnia 10 października 2002 r. (wraz z późniejszymi zmianami).

⁸ Uchwała Rady Gminy nr V/169/20 z dnia 29 kwietnia 2020 r. oraz Nr VIII/196/20 z dnia 30 lipca 2020 r.

⁹ Uchwała Rady Gminy nr I/335/22 z dnia 11 lutego 2022 r.

¹⁰ Przyjętego uchwałą Rady Gminy nr XIII/505/23 z dnia 8 grudnia 2023 r.

¹¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej: „ustawa PiZP”.

- zastępującym ww. studium, i w konsekwencji umożliwiającym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy;
- b) Gmina w badanym okresie była na etapie opracowania „Strategii Rozwoju Gminy Kościerzyna na lata 2025-2035”, w której doprecyzowany ma zostać zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej gminy i jak wyjaśnił, będzie on wiążący dla ustaleń Planu Ogólnego Gminy Kościerzyna. W strategii zostanie również określone zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, o której mowa w § 3 ust. 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy.

W związku z powyższym, zdaniem Wójta, nieracjonalne było na obecnym etapie podjęcie prac dotyczących sporządzenia Planu Ogólnego dla Gminy Kościerzyna i ponoszenie kosztów finansowych z tym związanych, w szczególności, że ustawodawca, przesunął termin obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do 30 czerwca 2026 r.¹², co w konsekwencji doprowadziło do zmiany terminów dotyczących opracowania Planu Ogólnego Gminy. Ponadto wyjaśnił, że biorąc pod uwagę treść Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego i sposób obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę, przeznaczone pod zabudowę tereny, wskazane w MPZP¹³ nie znalazłaby odzwierciedlenia w planie ogólnym, gdyż aktualnie w MPZP jest ich dużo więcej niż wynika to z zapotrzebowania wyliczonego zgodnie z ww. rozporządzeniem. Tym samym Gmina postanowiła w pierwszej kolejności opracować Strategię Rozwoju tak, aby dokument ten uwzględniał szczególne potrzeby w zakresie nowej zabudowy a następnie przystąpić do sporządzania planu ogólnego, co jego zdaniem pozwoli uniknąć odpowiedzialności odszkodowawczej na skutek utraty wartości nieruchomości. Jednocześnie wyjaśnił, iż Gmina podejmie równoległe prace zarówno nad strategią rozwoju jak również planem ogólnym tak, aby oba te dokumenty były ze sobą spójne.

(akta kontroli str. 205-212, 435-486, 607-609)

Powierzchnia wód śródlądowych w stosunku do obszaru Gminy stanowiła 6,3%, a łączna powierzchnia obszaru gminy, która była objęta MPZP na koniec poszczególnych lat okresu 2020-2025 (w 2025 r. do 30 czerwca) wynosiła 99,9%.

(akta kontroli str. 205-212)

W poszczególnych latach objętych kontrolą w sprawach uchwalenia MPZP lub jego zmian przyjęto łącznie 15 uchwał w 2020 r., siedem w 2021 r., trzy w 2022 r., dziewięć w 2023 r., 18 w 2024 r. i pięć w 2025 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 205-212, 285-295)

¹² Ustawą z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

¹³ Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego, dalej: „MPZP”.

W okresie objętym kontrolą Wójt nie wydawał decyzji o WZ¹⁴ dla nieruchomości położonych na terenie Gminy.

Dla złożonych w tym przedmiocie łącznie 16 wniosków (pięć w 2020 r., dwa w 2021 r., trzy w 2022 r., jeden w 2023 r. i pięć w 2024 r.) w dwóch przypadkach nie dotyczyły one wydania WZ w rozumieniu ustawy o PiZP i udzielono w tym zakresie stosownych odpowiedzi. W pozostałych przypadkach, organ wydał:

- a) dwie decyzje o WZ (w związku z wyznaczeniem Wójta jako organu właściwego do wydania decyzji o warunkach zabudowy (w trybie art. 25 § 1 i art. 26 § 2 kpa)¹⁵,
- b) siedem decyzji dotyczących umorzenia postępowania,
- c) w pięciu przypadkach, postanowienia o odmowie ustalenia warunków zabudowy.

(akta kontroli str. 205-212, 487-493, 611-629)

W badanym okresie Gmina, w związku z 62 wnioskami właścicieli nieruchomości położonych na jej terenie o zmianę sposobu użytkowania z budynków gospodarczych lub letniskowych na obejmujące cele mieszkalne, wydała łącznie 44 zaświadczenia (potwierdzające ich zgodność z obowiązującymi MPZP) oraz 18 postanowień o odmowie wydania takiego zaświadczenia.

Z wyjaśnień zastępcy Wójta wynika, że Gmina w badanym okresie nie prowadziła kontroli dotyczących wydanych zaświadczeń/postanowień w tym zakresie, gdyż jego zdaniem nie posiada kompetencji w tym zakresie, wskazując, iż należą one do właściwego terytorialnie Starosty, a zadaniem Gminy jest jedynie wydawanie zaświadczeń dotyczących zgodności z planem, stanowiących jeden z dokumentów w postępowaniu prowadzonym przez Starostę.

(akta kontroli str. 607-610)

W latach 2020-2025 do Gminy nie występowano z wnioskami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na budowę pomostów przez osoby posiadające nieruchomości oddalone od linii brzegowej. Z wyjaśnień zastępcy Wójta wynika, że w badanym okresie nie identyfikowano zagrożeń w ww. zakresie, a tym samym nie podejmowano działań zaradczych w tym temacie. Wójt wskazał również, że nie zidentyfikowano zjawiska cumowania łodzi mieszkalnych na jeziorach (tzw. hausebootów), w związku z tym nie podejmowała żadnych działań z tym związanych.

(akta kontroli str. 1122-1125, 1143-1144)

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

(akta kontroli str. 205-212)

¹⁴ Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dalej: „decyzja WZ”.

¹⁵ W 2023 r. wydał decyzje dla Wójta Gminy Liniewo, a w 2025 r. dla Wójta Gminy Szemud.

W latach 2020-2025 (30 czerwca) Wójt, pomimo obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie sporządził Gminnego Programu Ochrony Środowiska – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 205-212, 1120-1127)

W badanym okresie teren Gminy nie był objęty uchwałą krajobrazową. Na terenie Gminy nie określono również zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. W przedmiotowym zakresie obowiązywała jedynie uchwała Rady Gminy określająca wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych¹⁶.

Jak wyjaśnił Wójt, przyjęcie uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, o których mowa w art. 37a ust. 1 ustawy PiZP jest fakultatywna i nie stanowi obowiązku Gminy. Brak podejmowania decyzji dotyczącej wprowadzenia regulacji w tym zakresie wynikał również z wątpliwości natury prawnej¹⁷ i jednocześnie obaw gminy dotyczących możliwości roszczeń odszkodowawczych na drodze cywilnoprawnej. Ponadto wobec faktu, iż w lutym 2024 r., Ministerstwo Rozwoju i Technologii zapowiedziało, że rozważa zmiany legislacyjne dotyczące uchwał krajobrazowych w dużo szerszym wymiarze niż wynika to z wyroku TK (m.in. ich przyjmowanie byłoby dla gmin obowiązkowe), jak również faktem, iż na terenie Gminy Kościerzyna problem ten nie jest znaczący, Gmina w najbliższym czasie nie zamierza podejmować przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli str. 205-215, 301-305, 833-844)

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 zostały przez Gminę uwzględnione w regulacjach z zakresu kształtowania ładu przestrzennego obejmujących 14 z 71 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy, tj. wszystkich tych, które obejmowały obszary chronione przyrodniczo o jakich mowa w ww. uchwale.

Ponadto zapisy dotyczące ograniczenia ochrony środowiska i przyrody znajdowały się we wszystkich planach zagospodarowania przestrzennego ustanowionych i obowiązujących w badanym okresie na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 301-311)

W obowiązujących w Gminie, w badanym okresie, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapisy dotyczące zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub nieumożliwiania przechodzenia przez ten obszar wskazano w 18 z 71 MPZP.

¹⁶ Uchwała nr XII/494/23 rady Gminy Kościerzyna z dnia 26 października 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, których zarządcą jest Wójt, poprzednio Zarządzenie nr 28/05 Wójta Gminy Kościerzyna z dnia 21 listopada 2005 r.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. sygn. akt P 20/19.

Nieuwzględnienie tego zapisu w pozostałych MPZP, jak wyjaśnił Wójt, było rezultatem tego, że wynikają one wprost z aktu wyższego rzędu tj. ustawy Prawo Wodne. Natomiast ujęcie przedmiotowych zapisów w ww. 18 MPZP wynikało z praktyki i doświadczenia firm urbanistycznych, które sporządzały przedmiotowe MPZP na zlecenie Gminy.

(akta kontroli str. 301-323)

1.3. W regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁸, określono zakresy zadań poszczególnych wydziałów i innych komórek organizacyjnych, w tym:

- a) w zakresie gospodarki przestrzennej – zadanie przypisanie było do Wydziału Planowania Przestrzennego i Nieruchomości jak również wskazano je w zakresach czynności pracowników tego wydziału;
- b) w zakresie turystycznego rozwoju gminy – koordynację zadań mających na celu rozwój Gminy przypisano do Wydziału Rozwoju Lokalnego, a jak wyjaśnił Wójt, zadanie w ww. zakresie realizowane było przez Zakład Sportu, kultury i Turystyki¹⁹, tj. jednostki budżetowej, której celem była działalność zmierzająca do rozwoju sportu, kultury i turystyki oraz promocja Gminy;
- c) w zakresie ochrony środowiska oraz gospodarowania odpadami – zadania przypasane zostały do Wydziału Ochrony Środowiska, a dodatkowo w przypadku gospodarowania odpadami Rada Gminy uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie²⁰ oraz zadanie to częściowo przekazano do Związku Gmin Wierzyca²¹;
- d) w zakresie utrzymania ładu i porządku na terenie gminy – zadania w tym zakresie przypisano Straży Gminnej.

Zadania w zakresie ochrony krajobrazu, jak również związane z identyfikacją i przeciwdziałaniem samowoli budowlanych oraz nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu nie zostały, w badanym okresie, w regulacjach wewnętrznych określone, jak również nikomu przypisane. Dopiero w trakcie kontroli NIK²², dla trzech pracowników Urzędu (tj.: komendanta Straży Gminnej, Naczelnika Wydziału Planowania Przestrzennego i Nieruchomości oraz Skarbnika) zmieniono zakresy obowiązków, dodając do nich zadania w zakresie:

- przekazywania informacji o występowaniu samowoli budowlanych do wydziału WPPiN²³, WF²⁴ oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie – dla komendanta Straży Gminnej,
- przekazywanie informacji w zakresie samowoli budowlanych do Skarbnika – dla Naczelnika wydziału WPPiN,

¹⁸ Tj. Zarządzeniach Wójta Gminy Kościerzyna nr 6/2021 z dnia 27.01.2021 r., nr 79/2021 z 30.11.2021 r., nr 79/2024 z dnia 29.07.2024 r. oraz 130/2024 z dnia 17.12.2024 r. – dalej: „regulamin organizacyjny”.

¹⁹ Powołanego uchwałą Nr I/181/09 Rady Gminy z dnia 26 stycznia 2009 r.

²⁰ Uchwała Rady Gminy nr XIV/212/12 z dnia 11 grudnia 2012 r. zmieniony uchwałą nr XIII/508/23 z dnia 8 grudnia 2023 r.

²¹ Na podstawie uchwały Rady Gminy Nr VI/152/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r., dalej: „ZGW”.

²² Z dniem 17.04.2025 r.

²³ Wydział planowania przestrzennego i nieruchomości.

²⁴ Wydziału finansów.

- rozpatrywanie zawiadomień i informacji w sprawie nielegalnej zabudowy na terenie Gminy celem naliczenia podatku – dla Skarbnika.

(akta kontroli str. 9-139, 179-183)

Jak wyjaśnił Wójt, brak przypisania zadań w zakresie ochrony krajobrazu, jak również związanych z identyfikacją i przeciwdziałaniem samowoli budowlanych wynikał z faktu, że co do zasady zadania dotyczące samowoli budowlanych nie należą do kompetencji organów gminy. Wyjaśnił również, że w przypadku stwierdzenia przez pracowników Urzędu lub jednostek organizacyjnych Gminy podejrzenia prowadzenia robót budowlanych bez wymaganych prawem decyzji, zgłoszeń lub zezwoleń organ niezwłocznie informował właściwego miejscowo PINB, zgodnie z zasadą współdziałania organów administracji publicznej, wynikającą z art. 7b kpa.

(akta kontroli str. 199-215, 301-305, 312-313)

Obowiązujące w badanym okresie zasady kontroli zarządczej w Urzędzie wprowadzone zostały przez Wójta zarządzeniem nr 30/2011 z dnia 14 listopada 2011 r. a procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie, Zarządzeniem Wójta Nr 20/2012 z dnia 17 maja 2012 r.

W badanym okresie w Urzędzie nie identyfikowano ryzyk dotyczących występowania i przeciwdziałania nielegalnej zabudowie (w tym występowaniu samowoli budowlanych na terenie Gminy), jak również monitorowania i ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie. W ramach prowadzonej analizy ryzyka nie identyfikowano również ryzyka dotyczącego możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych na terenach gminy, w tym na terenach o szczególnym oznaczeniu turystycznym. 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.

Jak wyjaśnił Wójt, w związku z posiadaniem na 99,9% obszaru Gminy MPZP nie opracowano żadnych dodatkowych procedur w ww. zakresie, gdyż wszystkie zasady zagospodarowania terenów, również tych atrakcyjnych turystycznie, zostały opisane w MPZP. Brak podejmowania działań związanych z dostosowaniem mechanizmów kontroli do zmieniającego się otoczenia prawnego i urbanistycznego wynikał z braku zasobów osobowych i finansowych. Ponadto brak identyfikacji ryzyk związanych z występowaniem samowoli budowlanych związany był również z brakiem kompetencji gminy w przedmiotowym zakresie oraz incydentalnie występującą problematyką odnośnie ww. – w przeważającej większości sprawy te dotyczą obiektów wybudowanych w latach 1970-2000.

(akta kontroli str. 199-215 301-305, 325-418)

W badanym okresie zagadnienia związane z realizacją zadań gminy dotyczących ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną zabudową lub nielegalną zmianą sposobu użytkowania terenu (ochrona ładu przestrzennego

i ochrona przyrody) nie były przedmiotem audytów wewnętrznych, jak również kontroli przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 199-203)

1.4. W ramach rozwoju odpowiedzialnej turystyki, Gmina w badanym okresie m.in. nawiązała współpracę zainicjowaną przez organizację zewnętrzną, która zorganizowała spotkania/warsztaty (od marca do listopada 2023 r.)²⁵ o tematyce samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie na obszarze Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego w ramach projektu "Dialog i współpraca międzysektorowa motorem wdrażania zielonych innowacji w regionie".

(akta kontroli str. 199-203, 819-832)

Ponadto, według złożonych przez Wójta wyjaśnień, podczas organizowanych każdego roku na przełomie lutego i marca zebrań wiejskich z mieszkańcami (we wszystkich 36 sołectwach Gminy) informował i odpowiadał na wiele kwestii związanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, przepisami prawa dotyczącymi uzyskiwania pozwolenia na budowę, kwestią nielegalnej zabudowy, wywozu szamb, podłączenia się do sieci wodno-kanalizacyjnej itp. Z zebrań nie prowadzono stenogramów/protokołów opisujących tematy podjętych dyskusji.

(akta kontroli str. 301-305, 312-313)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2025 (30 czerwca) Wójt nie sporządził i nie przedłożył Radzie Gminy celem uchwalenia Gminnego Programu Ochrony Środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi, iż organy wykonawcze gmin są zobowiązane do sporządzenia takiego programu.

Jak wyjaśnił Wójt, brak sporządzenia ww. Programu wynikał z przeoczenia. Jednocześnie wskazał, że w badanym okresie w Urzędzie funkcjonował jedynie program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, który przyjęto w trybie art. 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto gmina realizowała politykę ochrony środowiska, na podstawie dokumentów strategicznych, obowiązujących na terenie gminy lub wyższych szczebli – strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki i rozwoju. Wskazał również, że poprzednio obowiązujący Program Ochrony Środowiska został uchwalony przez Radę Gminy uchwałą Nr VI/177/04 z dnia 30 lipca 2004 r. i dotyczył lat 2004-2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008-2011. Po tym okresie nie był aktualizowany. W 2025 r. Gmina przystąpiła do sporządzania Strategii Rozwoju Gminy na lata 2025-2035, dlatego podjęto również decyzje o aktualizacji innych dokumentów w tym Programu Ochrony Środowiska tak, aby dokumenty były ze sobą spójne w określeniu dalszej polityki ochrony

²⁵ Cykl warsztatów organizowanych w okresie marzec-maj 2023 r., zakończył się konferencją podsumowującą zorganizowaną 22.11.2023 r. pn. Jak wspólnie chronić kaszubski krajobraz.

środowiska na jej terenie. Dokumenty są w trakcie opracowywania i zostaną przedłożone Radzie Gminy niezwłocznie po ich sporządzeniu, celem uchwalenia. Podkreślił również, że w ustawie Prawo Ochrony Środowiska nie został określony okres, na jaki powinien zostać uchwalony Program Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 199-215, 1122-1127)

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia powstania ww. zaniechania, gdyż ustawodawca w ww. przepisie jasno określił obowiązek posiadania przez Gminę ww. programu, oraz ścieżkę jego uchwalenia, a obowiązujące w badanym okresie jedynie uchwały w zakresie wprowadzenia programu dotyczącego usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest nie wypełnia wymogów o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

2. Wójt nie sporządzał analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ustawy PiZP²⁶, który nakłada obowiązek ich sporządzania i przekazywania przynajmniej raz w czasie kadencji Rady Gminy. Ostatnia taka analiza sporządzona została przez Wójta 22 lutego 2012 r. a jej wyniki przekazane Radzie Gminy, która (uchwałą nr X/184/12 z dnia 3 sierpnia 2012 r.) stwierdziła konieczność dokonania zmiany obowiązującego w tym czasie studium.

Jak wyjaśnił Wójt, analiza, o której mowa w ww. nie była sporządzana, gdyż jako element sformalizowany i wymagający wiedzy urbanistycznej, ze względu na braki kadrowe w Urzędzie i brak osób o wykształceniu urbanistycznym winna zostać zlecona do wykonania podmiotowi zewnętrznemu, co z kolei wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla gminy. Ponadto wyjaśnił, że w jego ocenie dokonywana każdorazowo przez niego, jak również Radę Gminy, na etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do opracowywania zmian w planie/studium, ocena celowości działań i skutków gospodarczych, ekonomicznych, krajobrazowych była wystarczająca i minimalizowała koszty gminy w przedmiotowym zakresie. Ponadto poinformował, że w związku z ujawnieniem ww., w dniu 15 maja 2025 r. została podpisana umowa z wybranym wykonawcą na wykonanie przedmiotowej analizy.

(akta kontroli str. 301-305, 324, 815-818)

Zdaniem NIK, obowiązek, o którym mowa w art. 32 ww. ustawy dotyczy oceny aktualności planu ogólnego (studium) i obowiązujących planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, podjęcia działań związanych z ich zmianą. Jednocześnie dokonywanie oceny nowo procedowanych MPZP bądź proponowanych zmian do nich nie wypełnia ww. obowiązku.

OCENA CZĄSTKOWA

²⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.).

Teren Gminy, w badanym okresie, objęty był miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w 99%. W badanym okresie nie opracowano żadnych 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. W Urzędzie nie uchwalono, jak również nie podjęto prac związanych ze sporządzeniem Planu Ogólnego, wynikającego z przepisów ustawy PiZP a strategia rozwoju, w której doprecyzowany miał zostać zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej była na etapie opracowywania. Podejmowane działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej zabudowie ograniczone były głównie do współpracy z odpowiednimi instytucjami (w tym głównie PINB), którym niezwłocznie przekazywano informacje w przypadku uzyskania informacji o nielegalnych zabudowach, lecz nie podejmowano w badanym okresie dodatkowych działań celem ich identyfikacji. Urząd nie wykorzystywał jednak w tym zakresie informacji pozyskiwanych w związku z prowadzeniem spraw w nim załatwianych odnoszących się do samowoli budowlanych (zgłoszenie do opodatkowania, przyłączenie wodno-kanalizacyjne itp.), co należy ocenić, jako praktykę nierzetelną. Ponadto realizowana, w tym zakresie współpraca z podmiotami zewnętrznymi nie została usystematyzowana i polegała głównie na przekazywaniu sobie informacji o potencjalnych zagrożeniach i konsultacjach w tym zakresie. Ponadto nie podejmowano z własnej inicjatywy żadnych działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych. Wyjątek stanowiło uczestnictwo w kampanii społecznej prowadzonej z inicjatywy i przez podmiot zewnętrzny oraz poruszanie tematyki z tym związanej podczas organizowanych każdego roku zebrań wiejskich, wg. wyjaśnień złożonych przez Wójta.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

Z wyjaśnień Wójta wynika, że Gmina nie opracowała odrębnych wewnętrznych procedur postępowania w ww. zakresie, ponieważ takie procedury nie są wymagane prawem i nie znajdują oparcia w przepisach i kompetencjach organu – wójta gminy.

(akta kontroli str. 423-427)

Zadania straży gminnej, mające na celu identyfikowanie samowoli budowlanych na terenie Gminy, jak i podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie

ich powstawaniu, nie były w badanym okresie formalnie określone. Nie zostały również uwzględnione w regulaminie organizacyjnym Urzędu (zostały one wskazane dopiero w trakcie kontroli NIK w zakresie obowiązków komendanta – co opisano szerzej w pkt 1.3 wystąpienia).

Z zakresów obowiązków strażników gminnych, wynikało, że uprawnieni byli do podejmowania interwencji w przypadkach naruszenia porządku publicznego, w tym ujawniania naruszeń przepisów prawa miejscowego.

Wójt wyjaśnił, że działania straży gminnej w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych nie miały charakteru kontrolnego, lecz jedynie wspomagający i informacyjny.

W badanym okresie Straż Gminna dwukrotnie (w 2020 r.) podejmowała czynności w zakresie posiadanych kompetencji i uprawnień dotyczących sprawdzenia nieruchomości pod względem nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu, w wyniku których sporządzono stosowne notatki i w jednym przypadku informację z ustaleń przekazano Zastępcy Wójta celem dalszego procedowania sprawy (zawiadomienia do Policji raz wszczęcia postępowania przygotowawczego), a w drugim materiały przesłano do PINB w Kościerzynie.

W kontrolowanym okresie Straż Gminna zidentyfikowała jeden przypadek samowoli budowlanych, spośród 273 widniejących w prowadzonym przez PINB rejestrze samowoli budowlanych, a zidentyfikowanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 9-139, 179-183, 199-215, 423-427)

W badanym okresie w Urzędzie przekazano m.in. do PINB informację o 17 przypadkach podejrzenia samowoli budowlanych²⁷, z czego w 15 przypadkach w wyniku przekazywanych do Urzędu informacji (ustnych, mailowych lub pisemnych), a w dwóch ustaleń pracowników Gminy, tj. notatki Straży Gminnej oraz działań podejmowanych w związku z toczącym się w Urzędzie postępowaniem w zakresie składowania odpadów – po pisemnym zawiadomieniu przez RDOŚ.

Ponadto, w badanym okresie, do Urzędu wpłynęły informacje od PINB (w formie postanowień, decyzji oraz innych zawiadomień i pism) w wyniku, których Gmina uzyskała informację o 405 postępowaniach związanych z samowolą budowlaną, z czego 335²⁸ spraw dotyczyło zidentyfikowanych podejrzeń samowoli budowlanych w okresie 2020-2025.

(akta kontroli str. 494-534, 1128-1134)

Z uzyskanych informacji²⁹ ze Starostwa Powiatowego oraz PINB wynikało, że w badanym okresie, na terenie Gminy:

²⁷ W tym: o jednym w 2020 r., pięciu w 2022 r., siedmiu w 2023 r., czterech w 2024 r. i jednym w 2025 r.

²⁸ Tj.: 33 spraw w 2020 r., 60 w 2021 r., 93 w 2022 r., 87 w 2023 r., 55 w 2024 r. i siedmiu w 2025 r.

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

- a) Starostwo posiadało wiedzę o łącznie 50 samowolach budowlanych zidentyfikowanych na terenie Gminy, o których wiedzę uzyskało w oparciu o decyzje przekazane do wiadomości przez PINB;
- b) PINB wszczął łącznie 273 postępowania w temacie samowoli budowlanych;
- c) PINB wydał łącznie 178 decyzji legalizacji uproszczonej, w związku z upływem 20 lat od zakończenia budowy (tj. w związku z art. 49 f ust. 1 ustawy Prawo budowlane) dla których kwota legalizacji (w przypadku, gdyby nieruchomości ujawniona była by wcześniej, tj. przed upływem 20 lat od jej powstania) wyniosłaby pomiędzy 2.720,0 tys. zł a 3.040,0 tys. zł. Ponadto Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wyliczone kwoty legalizacji bez posiadania projektu budowlanego jest w wielu przypadkach niemożliwe, dlatego wskazane wyliczenia są jedynie przybliżone. W praktyce większość interesantów rezygnuje z legalizacji, a z pozostałych większość nie ma możliwości takiej legalizacji, ponieważ są one niezgodne z obowiązującymi MPZP. Dodatkowo wskazał, że przy legalizacji inwestorzy podają inny sposób użytkowania tak, aby zaniżyć opłaty i doprowadzić do zgodności z MPZP. Jego zadaniem większe korzyści dla budżetu przyniosłoby prawdopodobnie naliczanie podatków od początku istnienia budynków, czyli zniesienie opłat legalizacyjnych.

(akta kontroli str.1129-1133, 1145-1161, 1167-1173)

W wyniku badania 10 spraw, dobranych celowo, związanych ze zidentyfikowanymi na terenie Gminy podejrzeniami samowoli budowlanych, ustalono, że:

- a) dla żądanej ze spraw Urząd nie podejmował aktywności w zakresie przeciwdziałania powstaniu samowoli budowlanej, a stosowne działania (w przypadku czterech z nich) podjął dopiero po uzyskaniu informacji z zewnątrz (informacja ustna, mailowa, zawiadomienia z innej instytucji). Dla sześciu spraw (dla których informację o podejrzeniu samowoli budowlanej uzyskano z PINB) działania Urzędu ograniczały się do analizy otrzymanych informacji dotyczących stwierdzonych naruszeń;
- b) dla żadnej z badanych spraw Urząd nie przeprowadzał analizy ich wpływu na środowisko naturalne;
- c) dla czterech spraw, (tj. tych, o których informację o potencjalnych samowolach budowlanych urząd uzyskał z innych źródeł niż PINB), po ich identyfikacji powiadomił m.in. PINB oraz w przypadku dwóch z nich przeprowadził postępowania wyjaśniające, z czego jedno dotyczyło sposobu użytkowania niezgodnego z MPZP, a drugie związane było z ochroną środowiska³⁰. W wyniku ww. postępowań, dla jednego wydano decyzję nakazującą przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania (zgodnego

³⁰ Tj.: usunięcia odpadów z miejsca nie przeznaczonego do ich składowania – postępowanie prowadzone było przez Wydział Ochrony Środowiska. W zakresie pozostałych ustaleń zidentyfikowanych w trakcie postępowania, Urząd poprzestał na poinformowaniu odpowiednich instytucji, w tym PINB, który w tej sprawie wydał stosowne decyzje.

- z MPZP), a w przypadku drugiego (dot. ochrony środowiska) sprawę umorzono nie stwierdzając naruszenia przepisów w tym zakresie;
- d) dla żadnej ze zgłoszonych przez Urząd do PINB spraw (tj. czterech z 10 badanych), w badanym okresie nie podejmowano działań mających na celu uzyskanie informacji o toczących się postępowaniach w tym zakresie;
- e) dla jednej ze spraw Urząd, pomimo posiadania informacji o wydaniu przez Starostę Kościerskiego pozwolenia na budowę budynku letniskowego dla przedmiotowej nieruchomości, powiadomił PINB o podejrzeniu samowoli budowlanej – ww. opisano w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 535-536, 1135-1142, 1162-1166)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że Urząd nie ma narzędzi do przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych, a otrzymywane z PINB informacje dotyczące takich stanów były wykorzystywane głównie w celu weryfikacji podatkowej dotyczącej podatku od nieruchomości oraz w zakresie obowiązku podpisywania umów na wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków. Analiza wpływu na środowisko (w tym wynikająca z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w Gminie) była w badanym okresie prowadzona, czego wynikiem były kontrole straży gminnej w zakresie realizacji obowiązku zawarcia umów na wywóz odpadów ciekłych. Ponadto wyjaśnił, że analiza wpływu na środowisko (wynikająca z art. 96 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko) w ocenie Gminy może mieć zastosowanie w przypadkach związanych z legalizacją obiektów budowlanych w zakresie przewidzianym prawem. Ponadto wyjaśnił, że Gmina nie posiada narzędzi do samodzielnego weryfikowania postępowań prowadzonych przez PINB i to PINB jest organem właściwym do prowadzenia postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. Po zgłoszeniu ww. organowi spraw dotyczących podejrzeń samowoli, Urząd oczekiwał na informację zwrotną (w tym podjęcie stosownych postępowań albo udzielenie informacji).

(akta kontroli str. 541-546)

W wyniku przeprowadzonych oględzin działek dotyczących objętych badaniem ww. 10 spraw, ustalono m.in., że:

- a) dla sześciu stwierdzono posadowione pojedyncze budynki bądź budowle (z czego w dwóch przypadkach były one w trakcie budowy lub remontu) – dla ww. Urząd posiadał informacje uzyskane m.in. od Starostwa Powiatowego i PINB odpowiednio o wydaniu decyzji zezwalającej na budowę, uzupełnienia dokumentacji budowlanej (w tym uzupełnieniu dokumentacji i wznowieniu budowy), decyzji legalizacji uproszczonej, umorzenia decyzji a dla części obiektów sprawy nie zostały jeszcze zakończone;

b) dla jednej (tj. dla której Urząd wydał w maju 2022 r. decyzję nakazującą przywrócenie zgodnego z MPZP sposobu użytkowania terenu³¹, a PINB decyzję o legalizacji uproszczonej i decyzję rozbiórkową) znajdowały się zabudowania trwale związane z gruntem, jak również posadowione przyczepy kempingowe, a zagospodarowanie terenu świadczyło o wykorzystywaniu go do celów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Wójt wyjaśnił, że Gmina dla ww. przypadków posiada jedynie informacje o aktualnym stanie dwóch z ww. spraw i tylko w zakresie w jakim prowadzono przez Urząd dla nich postępowania. W pozostałych przypadkach informacje Gminy ograniczone były do przekazywanych przez PINB informacji i nie posiadał wiedzy na jakim etapie aktualnie sprawy się znajdują. Wydane przez PINB pisma i decyzje przekazano Gminie dla dziewięciu z ww. przypadków, a dla jednego³² nie uzyskała żadnej informacji.

(akta kontroli str. 570-584)

W badanym okresie Urząd, na podstawie działań przez siebie podejmowanych, w jednym przypadku zidentyfikował podejrzenia samowoli budowlanych, tj.: w 2025 r. w związku z pisemną informacją złożoną przez Straż Gminną w wyniku, której Urząd niezwłocznie zawiadomił o sprawie PINB (od zidentyfikowania do wysłania zawiadomienia minął 1 dzień). Dla ww. sprawy Urząd nie podejmował innych działań związanych ze zidentyfikowanymi samowolami budowlanymi, w tym w zakresie niezgodnego z MPZP użytkowania terenu.

Ponadto, w przypadku jednej sprawy (w 2022 r.), ujawnienie samowoli budowlanej nastąpiło w wyniku postępowania prowadzonego przez Urząd w zakresie zanieczyszczenia środowiska (tj. w związku z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach), wynikającego ze składowania na nieruchomości odpadów. W wyniku powziętej informacji Urząd zawiadomił o swoich ustaleniach w tej sprawie (w tym, o posadowieniu na gruncie przyczep kempingowych) PINB, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych oraz Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego (od zidentyfikowania do wysłania zawiadomienia minęło 42 dni).

Wójt wyjaśnił, że Gmina podejmowała działania w przypadku stwierdzenia bądź powzięcia informacji dotyczących samowoli budowlanych, które przejawiały się w informowaniu właściwych organów zgodnie z ich kompetencjami. Jednocześnie wyjaśnił, że nie informowano organów ścigania o zidentyfikowanych samowolach budowlanych, a w gmina nie posiada sformalizowanych procedur dotyczących podejmowania działań w związku z samowolami budowlanymi. Działania gminy dotyczyły ogólnych jej kompetencji w zakresie m.in. ustalania wysokości zobowiązań podatkowych i weryfikowania odprowadzania nieczystości ciekłych ze zbiorników

³¹ Działka przeznaczona jest na tereny rolnicze. Wydana przez Wójta decyzja została zaskarżona do WSA który przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez SKO, które do dnia zakończenia kontroli nie wydało rozstrzygnięcia w sprawie.

³² Dla którego Gmina poinformowała PINB o podejrzeniu samowoli budowlanej pomimo posiadanej wcześniej wiedzy o wydaniu dla niej pozwolenia na budowę.

bezdopływowych i przydomowych oczyszczalni (kontrola zawarcia umów). Wyjaśnił również, że w latach 2020-2025 nie prowadzono kontroli ośrodków wypoczynkowych pod kątem legalności sposobu użytkowania zajmowanego terenu z MPZP, jak również własnych postępowań administracyjnych w zakresie zgodności samowoli budowlanych z MPZP lub warunkami zabudowy³³. Brak podejmowania innych działań przez Gminę, wynikał z przekazywania spraw celem rozpatrywania wg. kompetencji do innych organów i podjęcia przez nich stosownych działań.

(akta kontroli str. 494-507, 541-554, 631-654)

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Wójta, w badanym okresie:

- Gmina nie posiadała informacji o tym, żeby PINB odmówił wszczęcia postępowania, w przypadku samowoli budowlanej polegającej na dłuższym niż trzymiesięcznym posadowieniu przyczepy campingowej, domku holenderskiego itp.;
- Gmina nie zaskarżała decyzji PINB, wskazując, że uprawnienia do zaskarżania ma jedynie w przypadkach, gdy jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 kpa, co nie miało miejsca w żadnym ze zidentyfikowanych przypadków samowoli budowlanych;
- dla zidentyfikowanych samowoli budowlanych nie żądała dokumentów potwierdzających informacje wskazane w deklaracjach podatku od nieruchomości (za wyjątkiem jednego przypadku, dla którego została przeprowadzona kontrola w zakresie ustalenia powierzchni oraz sposobu wykorzystania budynków).

(akta kontroli str. 631-654)

W związku z powyższymi przez Urząd informacjami (na podstawie zgłoszeń – w tym ustnych, pism lub informacji przekazywanych przez inne instytucje):

- a) o łącznie 15 potencjalnych przypadkach dotyczących takich stanów³⁴, każdorazowo, niezwłocznie, zawiadamiano PINB oraz w zależności od potrzeby również inne instytucje, w tym m.in.: Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska;
- b) postępowania wyjaśniające wszczęto dla czterech przypadków (jedno postępowanie w 2020 r. oraz trzy w 2022 r.), które dotyczyły niezgodności zagospodarowania terenu z planem zagospodarowania przestrzennego³⁵. W wyniku ww. postępowań dla trzech z nich wydano decyzje nakazujące przywrócenie sposobu użytkowania zgodnego z MPZP, a dla czwartej sprawa nie została jeszcze przez Urząd zakończona³⁶;

³³ W tym miejscu powołał się na wyrok NSA z dnia 22 września 2022 r. sygn. II OW 20/22 zgodnie z którym, jak wskazał, że art. 59 ma zastosowanie jedynie w przypadku zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonywaniem robót budowlanych lub zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a organy planistyczne nie zostały wyposażone w kompetencje do oceny legalności korzystania z obiektów budowlanych.

³⁴ Tj. wszystkich, o których w badanym okresie powzięła informacje Gmina.

³⁵ Tj. w związku z art. 59 ust. 3 ustawy PiZP.

³⁶ W tej sprawie stosowne decyzje wydane zostały przez PINB.

- c) w związku z wydanymi trzema decyzjami, właściciele wnieśli odwołania do SKO, które utrzymało w mocy zaskarżone decyzje Wójta, z czego w przypadku dwóch w wyniku zastosowania procedury odwoławczej, sprawy nie zostały jeszcze zakończone i są procedowane odpowiednio w SKO oraz NSA. Dla jednej sprawy, dla której wydana decyzja była prawomocna, Gmina potwierdziła, że postanowienia decyzji zostały wykonane, a jego zagospodarowanie przywrócono do stanu zgodnego z prawem;
- d) w przypadku uzyskanych od PINB informacji o łącznie 405 postępowaniach związanych z samowolą budowlaną (z czego 335 spraw dotyczyło zidentyfikowanych podejrzeń samowoli budowlanych w okresie 2020-2025) nie podejmowano żadnych działań kontrolnych – jak wyjaśnił Wójt otrzymane informacje były wykorzystywane do weryfikacji naliczanego podatku od nieruchomości oraz obowiązku podpisywania umów na wywóz nieczystości ciekłych.

W badanym okresie w Urzędzie, jak również w Radzie Gminy nie zaewidencjonowano skarg bądź wniosków dot. samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 432-434, 508-534, 537-554, 556-569)

W badanym okresie Urząd przeprowadził łącznie cztery kontrole w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP³⁷, (tj. korzystając z kompetencji o jakim mowa w art. 59 ust. 3 ustawy PZP) – które opisano w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego. Przyczyną podjęcia ww. kontroli we wszystkich przypadkach była informacja pozyskana przez Urząd z zewnątrz.

Jak wyjaśnił Wójt, brak umocowania prawnego w przedmiotowym zakresie dotyczącym samowoli budowlanych nie pozwalał Gminie na prowadzenie kontroli zagospodarowania nieruchomości z wydanymi „decyzjami o zabudowie” oraz miejscowymi planami ani prowadzenia monitoringu zgodności z nimi, z zastrzeżeniem działań dotyczących naruszenia w zagospodarowaniu terenu o jakim mowa w art. 59 ust. 3 ustawy PZP. Brak podejmowania działań przez Urząd dla pozostałych 13 (z łącznie 17 przypadków) wynikał z tego, że dotyczyły one prac budowlanych, o których jedynie informuje on właściwego miejscowo PINB. Wskazał ponadto, że art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący samowoli urbanistycznej ma zastosowanie tylko i wyłącznie w przypadku zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonaniem robót budowlanych lub zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Oznacza to, że organy planistyczne nie zostały wyposażone w kompetencje do oceny korzystania z obiektów budowlanych, gdyż taką kompetencję posiada wyłącznie właściwy organ nadzoru budowlanego. Tym samym w badanym okresie Urząd nie planował i nie przeprowadził innych kontroli w zakresie o jakim mowa w art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ informacje, które uzyskał, głównie dotyczyły samowoli budowlanych. O innych

³⁷ Z czego jedną przeprowadzono w 2020 r. a trzy w 2022 r., z czego jedna nie została jeszcze zakończona.

przypadkach samowoli urbanistycznej nie miał wiedzy. Wskazał również, że weryfikacja i nadzór w zakresie zgodności prowadzonych inwestycji budowlanych z warunkami określonymi w MPZP jest identyfikowana najczęściej przy okazji realizacji innych zadań własnych gminy bądź na skutek zawiadomień zewnętrznych.

(akta kontroli str. 423-427, 432-434, 631-654, 1122-1125)

W przypadku jednego z czterech ww. postępowań³⁸ prowadzone ono było z naruszeniem art. 97 oraz art. 35 kpa – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 541-555)

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

Jak wyjaśnił Wójt, Gmina nie ma umocowania prawnego do prowadzenia systematycznego monitoringu przestrzennego w ww. zakresie. Mieszkańcy i inne podmioty mają możliwość zgłaszania wszelkich nieprawidłowości, w tym w zakresie samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie poprzez powszechnie dostępne kanały komunikacji udostępnione przez Urząd. W przypadku otrzymania informacji/zgłoszenia o takich sytuacjach Urząd podejmował działania przewidziane przepisami prawa, w tym również korzystał ze zdjęć lotniczych zawartych na ortofotomapach w systemie Geoportal.

(akta kontroli str. 423-427)

Urząd w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych, jak wyjaśnił Wójt, współpracuje z PINB, który informuje o zidentyfikowanych stanach w tym zakresie. Z wyjaśnień Wójta wynika, że w celu przeciwdziałania ich powstawania i ich identyfikacji organizowane są spotkania z podmiotami zewnętrznymi, w tym przedstawicielami Lasów Państwowych, Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, Starostwa Powiatowego i Policji. Poprzez współpracę, zarówno gmina jak i ww. instytucje dokonują wymiany informacji, które m.in. mają na celu przeciwdziałanie samowolom budowlanym, zahamowanie zanieczyszczenia środowiska, w tym podejmowanie stosownych działań przez organy i instytucje w ramach swoich kompetencji. Informacje te przekazywane są i otrzymywane na bieżąco w zależności od potrzeb. Ww. współpraca nie została sformalizowana (nie zawarto umów i porozumień), nie zidentyfikowano trudności w jej funkcjonowaniu, a Urząd nie prowadzi rejestrów i statystyk wskazujących konkretnych jej efektów.

(akta kontroli str. 205-215, 312, 423-427)

W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono czynności kontrolnych, realizowanych przez podmioty zewnętrzne, związanych z przedmiotem niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 541-554)

³⁸ Dla działki wskazanej w zestawieniu z dnia 22 maja 2025 r. pod pozycją nr 2.

2.2. W latach 2020-2025 na podstawie 83 zawartych w badanym okresie umów, Urząd przekazał w użytkowanie nieruchomości (w tym tereny zidentyfikowane jako atrakcyjnie turystycznie lub umożliwiające prowadzenie działalności turystyczno-wypoczynkowej).

W wyniku badania 10 dobranych celowo umów dzierżawy terenów Gminnych, ustalono, że:

- a) dla wszystkich umów zawarto zapisy dotyczące zabezpieczenia interesów Gminy związane z ochroną środowiska³⁹ oraz wprowadzono zapisy określające zasady gospodarowania terenem, a dodatkowo w czterech umowach również regulacje w zakresie sytuowania obiektów, w tym obowiązku uzyskania zgody bądź zakazu ich sytuowania;
- b) w przypadku jednej umowy jej przedmiot (tj. dzierżawa na tereny rekreacyjne fragmentu działki) nie był zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego obowiązującego dla danego terenu (który oznaczony został jako tereny dróg wewnętrznych);
- c) dla jednej umowy uwzględniono ograniczenia wynikające z prawnie dopuszczalnych sposobów korzystania ze środowiska naturalnego, w tym obszarów chronionych;
- d) dla trzech umów wskazano zapisy dotyczące wymogu uzyskiwania zgody na prace budowlane, a w przypadku jednej zakaz takich prac;
- e) we wszystkich przypadkach sporządzono wykaz nieruchomości określony w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w siedmiu z nich (tj. wszystkich, dla których okres ich obowiązywania był dłuższy niż 3 miesiące) tryb ich zawarcia umożliwiał powszechny dostęp do udziału w postępowaniu wszystkich zainteresowanych. Ponadto, w związku z wybranym trybem zawarcia umów dla żadnej z nich nie wpłynęły do Urzędu odwołania bądź skargi;
- f) dla wszystkich umów wprowadzono zapisy umożliwiające ich rozwiązanie, w przypadku niedotrzymania któregośkolwiek z ich zapisów, przy czym cztery z nich zawierały zapisy związane z pracami budowlanymi;
- g) dla jednej umowy zawarto zapisy dotyczące szczególnych warunków ochrony środowiska na dzierżawionych terenach;
- h) dla dziewięciu umów Urząd nie podejmował żadnych czynności związanych z dozorem, inspekcją bądź innych działań związanych z nadzorem nad prawidłowością realizacji zawartych umów.

(akta kontroli str. 752-777)

Z wyjaśnień Wójta wynika m.in., że:

- dla badanych umów nie wprowadzono precyzyjnych zapisów określających m.in. szczegółowe warunki ochrony środowiska, ograniczenia wynikające z prawnie dopuszczalnych sposobów korzystania ze środowiska naturalnego, z uwagi na to, że cel na jaki podpisano dzierżawy był jasno w nich wskazany,

³⁹ Przy czym, w dziewięciu z nich ograniczały się one do zapisów dotyczących korzystania z gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem.

a tym samym możliwość użytkowania i zagospodarowania gruntu ograniczona została do celu dzierżawy (tj. cele rolne, rekreacyjne lub zaplecza budowy);

- dla części umów nie wprowadzono zapisów dotyczących zakazu wznoszenia obiektów bez zgody gminy i uzyskiwania zgody na prace budowlane (lub jej rozwiązania w przypadku wystąpienia ww.), gdyż jak wynika z umów dzierżawca w trakcie jej trwania zobowiązany jest do korzystania z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem, swoje prawo ma wykonywać zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki i nie może zmienić przedmiotu dzierżawy bez zgody dzierżawcy. Ponadto zagospodarowanie bądź użytkowanie terenu wynika z zapisów MPZP oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wyjaśnił również, że na terenach objętych ww. umowami nie stwierdzono wystąpienia samowoli budowlanych, a Gminie przysługiwało prawo rozwiązania umowy z zachowaniem 1-miesięcznego okresu wypowiedzenia;
- w przypadku umowy, dla której przedmiot nie był zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego, wydzierżawiony fragment działki nie był niezbędny na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu.

(akta kontroli str. 631-654)

Na terenach przekazanych przez Gminę w najem/dzierżawę w badanym okresie nie zidentyfikowano samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 604)

Nadzór nad zgodnością zagospodarowania przekazanych terenów z warunkami zawartych umów, jak wyjaśnił Wójt, sprawowany był przez Urząd poprzez doraźne inspekcje przy okazji bieżących wyjazdów pracowników w teren związanych też z innymi sprawami, z których nie sporządzano dokumentacji. Wyjaśnił, że w badanym okresie (za wyjątkiem jednego przypadku) nie stwierdził nieprawidłowości związanych z realizacją zawartych umów dzierżaw w szczególności w zakresie niezgodnego z celem wykorzystywania nieruchomości, bądź wznoszenia obiektów i urządzeń niezgodnie z warunkami umowy.

Ujawniony niezgodny z umową sposób zagospodarowania gruntu dotyczył składowania odpadów na działkach wynajętych w związku z prowadzoną budową drogi. W wyniku ujawnienia ww. i podjętych przez Urząd działań nieruchomość została przywrócona do stanu pierwotnego, a umowa wygasła.

Z wyjaśnień Wójta wynika m.in., że Urząd nie tworzył w badanym okresie narzędzi umożliwiających zgłaszanie samowoli budowlanych przez obywateli, gdyż na bieżąco współpracował i współpracuje z sołtysami i radnymi, a w przypadku wystąpienia nieprawidłowości na dzierżawionych gruntach ww. osoby fakt ten zgłaszają do Urzędu Gminy, celem weryfikacji. W badanym okresie w latach 2020-2025 przypadki takie nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 631-654)

Przeprowadzone oględziny terenów objętych umowami dzierżawy terenów Gminnych⁴⁰ (opisanych w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego) wykazały, że dla trzech z nich (dla których okres obowiązywania jeszcze nie upłynął) były one użytkowane zgodnie zarówno z zakresem wskazanym w umowach objętych badaniem, jak również MPZP.

(akta kontroli str. 778-783)

W związku, z podpisanymi w badanym okresie łącznie 83 umowami dzierżawy terenów należących do gminy, egzekwowanie przysługujących jej praw prowadzono w przypadku jednej z nich⁴¹. W toku kontroli ustalono m.in., że:

- a) przyczyną podjętych przez Urząd działań była informacja uzyskana przez zastępcę Wójta o użytkowaniu terenu niezgodnie z przeznaczeniem i przedmiotem najmu (tj. polegającego na składowaniu gruzu betonowego, asfaltowego oraz ziemi z wykopów klasyfikowanych jako odpad);
- b) w wyniku podjętych przez Urząd działań m.in.: wezwano dzierżawcę do niezwłocznego usunięcia odpadów, odmówiono podpisania umowy na kolejny trzy miesięczny okres oraz w wyniku przeprowadzonego postępowania wydano decyzję nakazującą uporządkowanie terenu. W konsekwencji ww. dzierżawca usunął z terenu nieruchomości zalegające odpady, a powiadomiony o sprawie PWIOŚ⁴² zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego celem nałożenia kary pieniężnej.

(akta kontroli str. 754-777)

Gmina realizowała dla przekazanych terenów strategię planowania przestrzennego i ograniczeń w zabudowie m.in. poprzez:

- a) ustalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla dzierżawionych terenów turystycznych,
- b) uwzględnianie w umowach zakazu lub specjalnych pozwoleń od dzierżawiciela na wyznaczonych obszarach chronionych.

Dla nieruchomości objętych umowami dzierżawy, w badanym okresie:

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

(akta kontroli str. 631-654)

W badanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi lub informacje o nieprawidłowościach w związku z realizacją umów dzierżaw na terenach stanowiących własność Gminy lub działalnością realizowaną na tym terenie.

(akta kontroli str. 556-569, 631-654)

⁴⁰ 10 dobranych celowo.

⁴¹ Dla umowy nr WPPiN.6845.162.1.2021.DB z dnia 15.05.2021 r.

⁴² Właściwy Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, dalej: „PWIOŚ”.

Przekazywanie gruntów na cele związane z turystyką i rekreacją nie było w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznych, a zadania w ww. zakresie nie były identyfikowane w wydziałowych rejestrach ryzyk, gdyż jak wyjaśnił Wójt, prawdopodobieństwo ich wystąpienia było niskie.

(akta kontroli str. 631-654, 702-751)

2.3. W badanym okresie na terenie Gminy obowiązywały:

- a) uchwała Rady Gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁴³ – dotyczące nieczystości ciekłych,
- b) uchwała Zgromadzenia Związku Gmin Wierzyca⁴⁴ (dalej: „ZGW”) w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin - uczestników ZGW w zakresie odpadów komunalnych⁴⁵.

W ww. uchwałach nie zawarto zapisów dotyczących zasad ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzeni na terenach atrakcyjnych turystycznie.

Wójt wyjaśnił, że ww. uchwały zostały podjęte na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który ma charakter zamknięty i nie może regulować zachowań lub czynności, które nie są objęte zakresem delegacji, w tym w szczególności takich, które unormowane są w innych aktach normatywnych lub przekazane zostały do kompetencji innych organów. W związku z tym Urząd, w ww. uchwałach, nie miał kompetencji do wprowadzenia innych regulacji niż określonych treścią art.4 ww. ustawy, w tym zapisów dotyczących zasad ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzeni na terenach atrakcyjnych turystycznie.

(akta kontroli str. 631-701, 1048-1102)

W zakresie odpadów komunalnych górne stawki opłat, w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały wskazane w obowiązujących w badanym okresie uchwałach ZGW⁴⁶. W zakresie nieczystości ciekłych w badanym okresie w Gminie nie obowiązywała uchwała ustalająca górne stawki takich opłat, a Wójt nie podejmował działań skutkujących przedłożeniem projektu uchwały w tym zakresie Radzie (stosowne działania podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK) – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 631-654, 845-850)

W okresie 2020-2025 Gmina nie realizowała wywozu zastępczego odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane (z informacji posiadanych przez Gminę, w badanym okresie, było łącznie 230 takich nieruchomości).

⁴³ Tj. Uchwały Rady Gminy nr XIV/212/12 z dnia 11.12.2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, zmienionej uchwałą nr XIII/508/23 z dnia 8.12.2023 r.

⁴⁴ Do zadań ZGW należało m.in. planowanie i wykonywanie zadań własnych gmin z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

⁴⁵ Tj. Uchwały ZGW nr XIII/55/2020 z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin - uczestników Związku Gmin Wierzyca w zakresie odpadów komunalnych, zmienionego uchwałą nr XXXV/120/2024 z 10.04.2024 r.

⁴⁶ Tj. nr XIII/53/2020 z dnia 20.07.2020 r. oraz nr VI/30/2025 z dnia 23.05.2025 r.

Dla 230 działek, na których w badanym okresie na terenie Gminy zidentyfikowane zostały samowole budowlane ustalono, że:

- a) dla odpadów komunalnych (dla których obowiązki realizował ZGW) stosowne deklaracje w tym zakresie złożyło 126 właścicieli nieruchomości⁴⁷, w przypadku 22 nie podlegały one obowiązkowi złożenia deklaracji⁴⁸, a w 82 przypadkach deklaracja taka nie została złożona. Wójt wyjaśnił, że jak wynika z pozyskanej informacji, ZGW dokona czynności wyjaśniających/kontrolnych w odniesieniu do nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane, dla których nie zostały złożone deklaracje dotyczące odpadów komunalnych;
- b) dla odpadów w zakresie nieczystości ciekłych, Wójt wyjaśnił, że w przypadku 19 z nich zawarcie stosownych umów nie było wymagane a dla pozostałych, Gmina nie ma wiedzy o ich zawarciu, dlatego, że umowy w tym zakresie podpisywane są przez właścicieli bezpośrednio z przedsiębiorcami posiadającymi stosowne zezwolenia Wójta. Wiedzą taką Gmina dysponowała jedynie w przypadku tych nieruchomości, co do których straż gminna, w związku z prowadzonym nadzorem, przeprowadziła kontrole ich posiadania, tj. 47 z 230 przypadków zidentyfikowanych, jako samowole budowlane⁴⁹. W wyniku ww. działań ustalono, że dla 38 z 47 nieruchomości, ich właściciele posiadają zawarte umowy na wywóz nieczystości, a w pięciu przyłączeni są do sieci kanalizacyjnej⁵⁰;
- c) do kanalizacji sanitarnej podłączono łącznie 33 nieruchomości⁵¹;
- d) do sieci wodociągowej podłączono łącznie 56 nieruchomości⁵².

(akta kontroli str. 631-644, 651-654, 787-810, 1048-1102)

W badanym okresie Urząd, w związku z wywozem nieczystości ciekłych, przeprowadził łącznie 47 kontroli nieruchomości (z łącznie 230, na których zidentyfikowano samowole budowlane), w wyniku których ustalono, że:

- a) dla 39 z nich właściciele wykazali się podpisaną umową na ich wywóz;
- b) pięć nieruchomości było podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej;
- c) dla trzech nie stwierdzono zawarcia umowy na wywóz nieczystości bądź przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, w wyniku czego Urząd dla dwóch podjął działania mające na celu nałożenie mandatu karnego⁵³ a dla jednego, z uwagi na przedłożenie dokumentów świadczących o wywozie takich

⁴⁷ Tj.: pierwszą deklarację na odbiór odpadów komunalnych (do 31.07. każdego roku) złożono odpowiednio, dla: 95 nieruchomości w 2020 r., 14 w 2021 r., 5 w 2022 r., 5 w 2023 r., 2 w 2024 r. i 5 w 2025 r.

⁴⁸ Obejmowały one m.in.: stawy rybne, suche ustępy, pomosty, hale magazynowe itp.

⁴⁹ Z których 42 kontrole dotyczyły nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków a 5 podłączonych było do sieci kanalizacyjnej.

⁵⁰ Dla 28 przypadków samowoli budowlanych, które nie zostały objęte kontrolami, nieruchomości posiadają przyłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej

⁵¹ W tym do 31 lipca każdego roku: 28 w 2020 r., jedną w 2021 r., dwie w 2022 r. i dwie w 2025 r.

⁵² W tym do 31 lipca każdego roku: 48 w 2020 r., dwie w 2021 r., dwie w 2022 r., jedna w 2023 r., dwie w 2024 r. i jedną w 2025 r.

⁵³ W związku z art. 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

nieczystości oraz obecnym stanem faktycznym (budynek został rozebrany zgodnie z nakazem PINB) nie podejmowano żadnych działań.

(akta kontroli str. 787-810)

Wójt wyjaśnił, że na terenie Gminy znajduje się łącznie 2.312 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe bądź przydomowe oczyszczalnie ścieków, a straż gminna systematycznie, zgodnie z planem kontroli, je kontroluje. Ponadto wyjaśnił, że w przypadku ww. trzech działek (dla których nie stwierdzono zawartych umów) przewidziane jest przeprowadzenie ponownej kontroli.

(akta kontroli str. 787-796, 1048-1102)

W badanym okresie Urząd, dla obszarów na których zidentyfikowano samowole budowlane, przeprowadził jedną kontrolę w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu, która zakończona została wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania, stwierdzając brak znamion składowania odpadów. O ww. poinformowano m.in. PINB, PGWP⁵⁴, RDLP⁵⁵, DOUG⁵⁶.

(akta kontroli str. 787-796)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie posiada informacji odnośnie prowadzonych kontroli przez podmioty zewnętrzne w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu lub wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne na jej terenie. Jednocześnie wskazał, że Urząd nie był kontrolowany pod tym kątem przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 787-796, 845-848)

W badanym okresie, Urząd nie wnioskował do innych instytucji o przeprowadzenie kontroli wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 787-796)

W badanym okresie Wójt wydał łącznie 34 decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach⁵⁷, przy czym żadna z nich nie dotyczyła przedsięwzięć w zakresie zidentyfikowanych obiektów stanowiących samowole budowlane.

Wójt wyjaśnił, że Gmina jest organem wydającym decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć, a warunki w nich określone (dotyczące realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięć) są wiążące dla kolejnych organów wydających np. pozwolenie na budowę, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, koncesje lub inne. Wyjaśnił, że w badanym okresie nie występował do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli ich realizacji, w tym w zakresie samowoli budowlanych i nie dysponuje protokołami kontroli WIOŚ w tym zakresie. Dodał, że po wydaniu decyzji przez Urząd, o ile inwestor kontynuuje realizację przedsięwzięcia, do Wójta właściwe organy (budowlane lub wydające koncesję na eksploatację złóż) przesyłają do wiadomości stosowne decyzje.

⁵⁴ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Nadzór wodny w Chojnicach.

⁵⁵ Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku.

⁵⁶ Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku.

⁵⁷ Tj.: pięć w 2020 r., 17 w 2021 r., pięć w 2022 r., cztery w 2023 r. i trzy w 2024 r.

(akta kontroli str. 787-796)

W dniu 28 kwietnia 2025 r. została zawarta umowa z wybranym wykonawcą na sporządzenie Programu Ochrony Środowiska dla Gminy na lata 2025-2028 (z uwzględnieniem perspektywy na lata 2029-2032), który ma zostać opracowany do końca października 2025 r. Jak wyjaśnił Wójt, podjęcie uchwały w tej sprawie przewidywane jest do końca grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 787-796, 845-848)

W badanym okresie Urząd nie występował do PSP⁵⁸ o przeprowadzenie kontroli w zakresie zagrożenia pożarowego wynikającego z samowoli budowlanych, a z uzyskanych od PSP informacji⁵⁹ wynika, że na terenie Gminy nie były prowadzone czynności kontrolno-rozpoznawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej w obiektach budowlanych będących samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 787-796, 811-814)

W badanym okresie Gmina w ramach współpracy z organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne, współdziałała m.in. z Lasami Państwowymi, Wdzydzkim Parkiem Krajobrazowym, Starostwem Powiatowym i Policją. W toku kontroli nie przedstawiono mierzalnych efektów tej współpracy, a jak wyjaśnił Wójt, współpraca polegała głównie na wymianie informacji mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 787-796)

W wyniku czterech kontroli przeprowadzonych w badanym okresie przez Urząd, dla nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane, w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP⁶⁰, (które opisano w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego) w przypadku trzech z nich wydano decyzje nakazujące przywrócenie do stanu pierwotnego terenów zdegradowanych wskutek samowoli budowlanych, a jedno postępowanie nie zostało zakończone. Z wydanych trzech decyzji, w jednym przypadku decyzja została wykonana w całości, a w przypadku dwóch pozostałych decyzje Wójta nie są ostateczne, w związku z tym nie podejmowano działań egzekucyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 787-796)

2.4. Dla 230 nieruchomości, na których w badanym okresie zidentyfikowano samowole budowlane (lub użytkowano je niezgodnie z przeznaczeniem), podatek od nieruchomości Urząd ustalał i pobierał od łącznie 201

⁵⁸ Powiatowa Straż Pożarna (dalej: „PSP”).

⁵⁹ Uzyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶⁰ Z czego jedną przeprowadzono w 2020 r., a trzy w 2022 r., z czego jedna nie została jeszcze zakończona.

nieruchomości⁶¹, w związku z wydaniem łącznie 1 099 decyzji lub złożeniem deklaracji w tym zakresie, a kwota podatków od nieruchomości za obiekty samowoli budowlanej wyniosła łącznie 4 902,0 tys. zł, z tego:

- a) w 2020 r. na podstawie łącznie 157 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji⁶², dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 2 762,6 tys. zł, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 689,9 tys. zł;
- b) w 2021 r. na podstawie łącznie 172 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji, dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 2 840,1 tys. zł, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 704,8 tys. zł;
- c) w 2022 r. na podstawie łącznie 177 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji, dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 2 973,2 tys. zł, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 736,2 tys. zł;
- d) w 2023 r. na podstawie łącznie 192 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji⁶³, dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 3 249,4 tys. zł, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane stanowiła 839,3 tys. zł;
- e) w 2024 r. na podstawie łącznie 200 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji⁶⁴, dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 3 600,5 tys. zł, podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 946,9 tys. zł;
- f) w 2025 r. na podstawie łącznie 201 wydanych decyzji lub złożonych deklaracji⁶⁵, dla których łączna kwota zobowiązania podatkowego wynosiła 3 808,9 tys. zł, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 984,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 851-897)

W przypadku 230 działek, na których zidentyfikowano w badanym okresie samowole budowlane, na 10 z nich usytuowano domki holenderskie/przyczepy kampingowe, z czego w przypadku dwóch nieruchomości Gmina pobierała podatek od tego typu nieruchomości⁶⁶.

Jak wyjaśnił Wójt, opodatkowanie w/w obiektów podatkiem od nieruchomości następowało zazwyczaj z chwilą wydania decyzji legalizacyjnej, z której wynikało, iż obiekty te są trwale z gruntem związane, bądź na skutek złożonych deklaracji

⁶¹ Z tego w 197 przypadkach na podstawie wydanych decyzji, a w czterech deklaracji na podatek od nieruchomości. Ponadto dla 27 nieruchomości grunty były zwolnione z opodatkowania m.in. w związku z ustawą o podatku rolnym lub leśnym.

⁶² Od osób prawnych.

⁶³ Od osób prawnych.

⁶⁴ Od osób prawnych.

⁶⁵ Od osób prawnych.

⁶⁶ Ponadto, podczas ustalania opodatkowania podatkiem od nieruchomości zidentyfikowanych, jako samowole budowlane, nie uwzględniano faktu podłączenia ich do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej – jak ustalono w przypadku 56 z 230 zidentyfikowanych w badanym okresie działek na których zidentyfikowano samowole budowlane obiekty te były podłączone do sieci wodociągowej a do sieci kanalizacyjnej łącznie 33 obiekty.

przez właścicieli nieruchomości. Wyjaśnił również, że przyczepy kempingowe/domki holenderskie – co do zasady nie są trwale związane z gruntem, jak również nie posiadają fundamentów a tym samym jego zdaniem, nie mogą być zaliczone do budynków w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w konsekwencji opodatkowane podatkiem od nieruchomości. Wyjaśnił, że aby opodatkować takim podatkiem przyczepę kempingową/domek holenderski, zarówno w poprzednim, jak i aktualnym stanie prawnym, organ podatkowy w pierwszej kolejności powinien ustalić, czy ma do czynienia z obiektem trwale związanym z gruntem, wydzielonym z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach. Przy czym zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. art. 1a ust. 1 pkt 2c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, pod pojęciem trwałego związania z gruntem należy rozumieć takie połączenie obiektu budowlanego z gruntem, które zapewnia temu obiektowi stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym niezależnym od działania człowieka, mogącym zniszczyć lub spowodować przemieszczenie lub przesunięcie się obiektu budowlanego na inne miejsce. Powołując się na wyrok WSA⁶⁷ oświadczył, że domki kempingowe, stanowiące tymczasowe obiekty budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego, niepołączone trwale z gruntem, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Opodatkowanie dwóch obiektów tego typu w badanym okresie wynikało ze złożenia stosownych deklaracji przez podatników.

Wyjaśnił również, że w odniesieniu do obiektów budowlanych realizowanych na podstawie zgłoszenia, Gmina nie uzyskiwała informacji od Starosty w zakresie zgłoszeń dokonywanych do tego organu.

(akta kontroli str. 1014-1019)

Wójt wyjaśnił, że Gmina w latach 2020-2025 nie była informowana przez Starostę o wpływie zgłoszeń dla obiektów budowlanych dla których nie jest wymagane wydanie pozwolenia na budowę i obowiązuje uproszczona procedura zgłoszeniowa. Gmina nie występowała o takie informacje, gdyż oczekiwała na przesłanie danych od Starosty jako organu właściwego do przyjmowania zgłoszeń. Jednocześnie wyjaśnił, że nie ma wiedzy, ile nieruchomości zostało objętych podatkiem od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości objętych procedurą zgłoszeniową ze względu na brak przepływu informacji pomiędzy organami, a także brak uregulowań ustawowych w przedmiotowym zakresie. Wskazał, że w jego ocenie konieczne są unormowania prawne regulujące m.in.: przesyłanie przez organy budowlane niezwłocznie do gmin informacji dotyczących zgłoszeń obiektów budowlanych do Starosty, jak również ujawniania w ewidencji gruntów i budynków pomiarów powykonawczych obiektów zrealizowanych w trybie uproszczonym. Powyższe unormowania prawne w znacznym stopniu ułatwią przepływ informacji i pozwolą Gminie na

⁶⁷ WSA w Gdańsku z 17 lipca 2019 r. sygn. akt I SA/Gd 622/19.

opodatkowanie podatkiem od nieruchomości nowych obiektów zgłaszanych w trybie uproszczonym.

W wyniku działań podjętych w trakcie kontroli, jak wyjaśnił Wójt, Urząd Gminy uzyskał od Starostwa rejestr nieruchomości obejmujący zgłoszenia budowy budynków, dla których nie jest wymagane wydanie pozwolenia na budowę i obowiązuje uproszczona procedura zgłoszeniowa. W wyniku ww. ustalono, iż w badanym okresie wystąpiło łącznie 137 takich zgłoszeń, a Urząd w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących opodatkowania takich nieruchomości, podejmie działania inicjując stosowne postępowanie podatkowe.

(akta kontroli str. 611-629, 1014-1019)

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

- a) dla dwóch działek⁶⁸, na których Urząd uzyskał informacje o posadowieniu na nich m.in. domków holenderskich i przyczep kempingowych, nie były one objęte podatkiem od nieruchomości dotyczącym zidentyfikowanych samowoli budowlanych⁶⁹;
- b) stawka podatku w każdym przypadku naliczana była i pobierana zgodnie z danymi wynikającymi z EGiB⁷⁰ (zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne);
- c) w przypadku czterech działek⁷¹ zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od nieruchomości zastosowano przez Urząd jedynie od momentu, w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. kiedy wpłynęły do Urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekty wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- d) w przypadku jednej działki⁷², pomimo że pierwszą informację pozyskaną z PINB, świadczącą o zidentyfikowaniu na niej obiektu (samowoli budowlanej) uzyskano w 2022 r. (wpływ w dniu 2.02.2022 r.) opodatkowanie obiektu znajdującego się na działce rozpoczęto dopiero od 2025 r. (tj. w roku, w którym podatnik sam zmienił poprzednią deklarację podatku od nieruchomości) – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- e) dla jednej działki⁷³, dla której podatek pobierano na podstawie deklaracji podatnika złożonej w 2003 r.⁷⁴, Urząd nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o fakcie identyfikacji

⁶⁸ Tj.: dla działki wskazanej w pozycji nr 4 zestawienia z dnia 12.06.2025 r. informację z PINB uzyskano w dniu 20.02.2023 r., a dla pozycji nr 10 ww. zestawienia w dniu 19.08.2020 r.

⁶⁹ Urząd otrzymał od PINB w badanym okresie decyzje świadczące o zidentyfikowaniu samowoli budowlanych na tym terenie.

⁷⁰ Ewidencja gruntów i budynków, dalej: „EGiB”, prowadzona jest przez Starostów.

⁷¹ Tj.: dla działek wskazanych pod nr 1, 2, 5 i 9 zestawienia z dnia 12.06.2025 r.

⁷² Tj.: dla działki wskazanej pod nr 5 zestawienia z dnia 12.06.2025 r.

⁷³ Tj.: dla działki wskazanej pod nr 5 zestawienia z dnia 12.06.2025 r.

⁷⁴ Tj. przed uzyskaniem przez Urząd informacji z PINB o zidentyfikowaniu samowoli budowlanej.

samowoli budowlanej za którą pobierano opłaty – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 899-903, 1103-1119)

W wyniku badania dobranych celowo 10 nieruchomości, na których zidentyfikowano samowole budowlane⁷⁵, a dla których PINB wydał w latach 2020-2025 decyzje o legalizacji uproszczonej ustalono, że:

- a) dla trzech badanych spraw, Urząd nie był w posiadaniu decyzji PINB świadczących o wydaniu dla przedmiotowych nieruchomości decyzji legalizacji uproszczonej (na podstawie art. 49 f ust. 1 ustawy Prawo budowlane);
- b) w żadnej z badanych spraw Urząd nie ustalał sposobu użytkowania gruntu, a podstawą jego naliczenia stanowiły dane wskazane w EGİB (zgodnie z art. 21 ust. 1 stawy Prawo geodezyjne i kartograficzne);
- c) w przypadku trzech działek⁷⁶ stosowane zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od nieruchomości zastosowano przez Urząd jedynie od momentu, w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. kiedy wpłynęły do Urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekty wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata - co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- d) w przypadku pięciu działek⁷⁷ pomimo pobierania w badanym okresie przez Urząd podatków od nieruchomości stanowiących samowole budowlane (które ustalano i pobierano na podstawie deklaracji podatników, złożonych odpowiednio w 2002 r., 2015 r., 2018 r., 2019 r. i 2020 r.)⁷⁸ Urząd nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej za którą pobierano opłaty – co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 904-906)

Wójt wyjaśnił, że Urząd tylko w jednym przypadku informował Starostwo o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej (które dotyczyło zgłoszenia w 2023 r. o sztucznych odpadach stolarskich)⁷⁹, lecz Starosta nie odniósł się do zgłoszonej informacji. Jak wyjaśnił, w innych przypadkach działań nie podejmowano, gdyż organem właściwym w sprawach dotyczących samowoli budowlanych był PINB. Ponadto z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- w przypadku dwóch działek, które w badanym okresie nie były objęte podatkiem od nieruchomości dotyczącym zidentyfikowanych samowoli budowlanych, przyczyną tego było ich nietrwałe związanie z gruntem (były to głównie wiaty, domki holenderskie, przyczepy kempingowe) co oznacza, że nie mogły być zaliczone do budynków w rozumieniu ustawy o podatkach

⁷⁵ Obejmujące lasy, grunty rolne oraz w dwóch przypadkach również częściowo nieużytki.

⁷⁶ Tj.: dla działek wskazanych pod nr 2, 7 i 10 zestawienia z dnia 13.06.2025 r.

⁷⁷ Tj.: dla działek wskazanych pod nr 1, 4, 5, 6 i 9 zestawienia z dnia 13.06.2025 r.

⁷⁸ Tj. przed uzyskaniem przez Urząd informacji z PINB o zidentyfikowaniu samowoli budowlanej.

⁷⁹ Tj.: działki wskazanej w pozycji nr 15 zestawienia z dnia 9.05.2025 r. – jeden z 17 przypadków samowoli budowlanych o których powziął informację w badanym okresie Urząd.

i opłatach lokalnych, a organ, jego zdaniem, nie miał podstaw do objęcia ich tym podatkiem;

- zgodnie z art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne o kwalifikacji dla potrzeb opodatkowania podatkiem od nieruchomości konkretnego obiektu decyduje treść ewidencji gruntów i budynków. Organ podatkowy, ustalając zobowiązanie podatkowe, nie jest uprawniony do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku, niż dane wskazane w ewidencji i nie może dokonywać samodzielnych ustaleń w tej mierze. Od tej reguły nie zostały przewidziane żadne wyjątki i dopiero zmiana zapisów w ewidencji gruntów i budynków dokonana przez Starostę może stanowić podstawę do zmiany opodatkowania gruntów;
- Gmina nie informowała Starostwa Powiatowego oraz Regionalnego Dyrektora LP o fakcie niezgodnego z prawem sposobu użytkowania gruntów w latach 2020-2025, gdyż jest ona wtórnym odbiorcą informacji w zakresie zidentyfikowanych samowoli budowlanych (przekazywanych jej wyłącznie do wiadomości), które otrzymuje z PINB. Tym samym uznała, iż organem właściwym i uprawnionym do dokonywania zgłoszeń, o których mowa wyżej, jako organ prowadzący postępowanie winien być każdorazowo PINB.

(akta kontroli str. 853-897, 1103-1119)

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

Wójt wyjaśnił, że brak sporządzania takich zawiadomień wynikał z tego, że działalność prowadzona na terenach, na których zidentyfikowano samowole budowlane prowadzona była przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą wpisane do CEIDG lub KRS, a w konsekwencji zobowiązane były one do odprowadzania podatków i opłat do urzędu skarbowego. Urząd w zakresie ww. obiektów pobierał stosowne podatki i opłaty lokalne.

(akta kontroli str. 851-897)

Zakład Komunalny, działający w imieniu Gminy, nie pobierał opłat za zajęcie pasa drogowego przez samowole budowlane. Brak pobierania opłat w ww. zakresie wynikał z faktu, iż nieruchomości, na których zlokalizowane zostały ujawnione samowole nie stanowiły własności Gminy.

(akta kontroli str. 851-897, 1020-1047)

W badanym okresie w przypadku trzech z 230 nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane, Urząd pobierał inne opłaty tytułem ich użytkowania, które we wszystkich przypadkach dotyczyły opłat alkoholowych za korzystanie z zezwoleń typu A i w jednym przypadku dodatkowo typu B. Kwoty należności i uzyskanych z tego tytułu dochodów wyniosły łącznie 10,1 tys. zł⁸⁰.

⁸⁰ W tym: 1,3 tys. zł w 2020 r., 1,1 tys. zł w 2021 r., 1,6 tys. zł w 2022 r., 1,9 tys. zł w 2023 r., 2,1 tys. zł w 2024 r. i 2,1 tys. zł w 2025 r.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku składanych wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, organ wydając decyzje nie bada czy dany obiekt powstał w warunkach samowoli budowlanej, gdyż nie posiada w tym zakresie kompetencji. W związku z tym, w badanym okresie nie powiadamiał PINB, Starostwa Powiatowego oraz innych podmiotów powołanych do ochrony środowiska o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej za którą pobiera opłaty.

(akta kontroli str. 851-897, 898)

Ponadto, jak wynika z informacji uzyskanych z ZGW, w badanym okresie:

- pobierał należności z tytułu wywozu odpadów z nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane od 126 z 230 takich nieruchomości (tj. wszystkich dla których ich właściciele złożyli deklaracje)⁸¹, które w badanym okresie wyniosły łącznie 509,8 tys. zł;
- pobierając opłaty z ww. tytułu nie badał, czy dany obiekt powstał w warunkach samowoli budowlanej i nie informował ww. podmiotów o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej za którą pobierane były opłaty.

(akta kontroli str. 851-897, 1048-1102)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku jednego z czterech postępowań⁸² prowadzonych w Urzędzie w zakresie naruszenia zagospodarowania terenu, wynikającym z MPZP⁸³, Urząd pomimo uzyskania z PINB informacji o wszczęciu przez ten organ postępowania odnośnie ww. sprawy, przez 860 dni⁸⁴ nie zawiesił postępowania pomimo przesłanki określonej w art. 97 § 1 pkt 4 kpa. Natomiast po otrzymaniu informacji dotyczących utrzymania w mocy wydanej przez PINB decyzji, przez 180 dni nie podjął żadnych działań związanych z zakończeniem prowadzonego postępowania, w tym wydania decyzji lub jego umorzeniem. Ww. stanowiło naruszenie art. 35 kpa, zgodnie z którym sprawy powinny zostać załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Działania związane z zakończeniem postępowania (w tym m.in. wysłanie postanowienia o nie załatwieniu sprawy w terminie), podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po 1071 dni od daty jego wszczęcia i 1041 dni od upływu 7-dniowego terminu na wypowiedzenie się w sprawie przez stronę (tj. ostatniej czynności podjętej w sprawie przez Urząd).

⁸¹ W przypadku pozostałych informacji w tym zakresie zamieszczono w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego.

⁸² Dla działki wskazanej w zestawieniu z dnia 22.05.2025 r. pod pozycją nr 2.

⁸³ O jakim mowa w art. 59 ust. 3 ustawy PiZP.

⁸⁴ Gmina od upływu terminu wskazanego w ostatnim zawiadomieniu do strony przekazanego w 2022 r. (tj. 8.07.2022 r.) do dnia uzyskania informacji o uprawnieniu się decyzji PINB tj. do dnia 14.11.2024 r. (tj. wpływu do Urzędu od WINB decyzji utrzymującej w mocy decyzje wydaną przez PINB) obejmujące łącznie 860 dni, nie podjęła żadnych działań mających na celu zawieszenie postępowania.

Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego i Nieruchomości oraz inspektor ds. planowania przestrzennego wyjaśnili, że ww. wynikało z przeoczenia pracownika prowadzącego postępowanie i związane było z różnym rodzajem prowadzonych spraw, jak również spiętrzeniem obowiązków.

(akta kontroli str. 541-555)

2. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu stosownej uchwały określającej górne stawki 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 wymaganej art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy przygotowanie projektów uchwał rady gminy (stosowne działania Wójt podjął dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 3 czerwca 2025 r.)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przed wskazaną datą przedmiotowa uchwała nie była podejmowana jak również nie przedkładał Radzie projektu uchwały w ww. zakresie z uwagi na jego przeoczenie oraz w związku z brakiem technicznej możliwości zrzutu do 2024 r. ścieków do oczyszczalni położonych na terenie Gminy.

Złożony w trakcie kontroli NK (w dniu 3 czerwca 2025 r.) projekt uchwały w przedmiotowej sprawie został uchwalony przez Radę Gminy w dniu 10 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 631-654, 845-850)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przygotowanie przez Wójta projektu uchwały do Rady Gminy wynika z obowiązku ustawowego i nie ma charakteru dobrowolności, jak również nie może zależeć od tego, czy na terenie Gminy znajduje się oczyszczalnia ścieków, która może przyjąć takie odpady. Należy również podkreślić, że górne stawki opłat za wywóz nieczystości nie służą tylko do wydawania decyzji o zastępczym wywozie, ale mają również zapobiegać nadmiernemu wzrostowi ceny za świadczenie tego typu usług na terenie Gminy.

3. W przypadku sześciu działek⁸⁵, na których w badanym okresie zlokalizowane były samowole budowlane, Urząd pomimo uzyskania z PINB wiedzy o występowaniu na tych terenach samowoli budowlanych, stosowane zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od tych nieruchomości wprowadził jedynie od momentu, w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. w większości od momentu, w którym wpłynęły do Urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata. W związku z powstaniem zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania, a w postępowaniu podatkowym organ podatkowy

⁸⁵ Tj.: dla działek wskazanych pod pozycjami nr 1, 2, 5 i 9 zestawienia z dnia 12.06.2025 r., oraz nr 2 i 10 zestawienia z dnia 13.06.2025 r.

stwierdzi, że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Organ wydaje decyzję ustalającą wysokość tego zobowiązania w ciągu 5 lat od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

W wyniku braku podjęcia stosownych działań w ww. zakresie łączna kwota nienaliczonego podatku od nieruchomości (dla objętych badaniem przypadków) wyniosła 12,6 tys. zł (w tym 8,4 tys. zł w okresie 2020-2025 i 4,2 tys. zł w okresie 2016-2019 – które dodatkowo stanowiły dochody, które uległy już przedawnieniu).

Z wyjaśnień inspektorów ds. wymiaru podatków i egzekucji (którzy w badanym okresie zajmowali się przygotowywaniem decyzji w sprawie ustalania wysokości podatku rolnego, leśnego oraz od nieruchomości) jak również wyjaśnień Wójta, wynika, że brak wydania decyzji podatkowych dla w/w nieruchomości, obejmujących poprzednie lata wynika z bardzo dużej ilości nieruchomości podlegających opodatkowaniu na terenie Gminy, dużej ilości pracy, ograniczonych zasobów kadrowych, jak również ograniczeń związanych z trwającą w tamtym okresie pandemią COVID, w tym licznych absencji chorobowych. Wyjaśnili również, że w związku z ww. wznowione zostały postępowania w sprawie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości za lata poprzednie dla wskazanych powyżej nieruchomości, a w toku postępowań ustalona zostanie rzeczywista data powstania obowiązku podatkowego oraz wysokość zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za lata poprzednie.

W uzupełnieniu udzielonej odpowiedzi, zastępca Wójta wyjaśnił, że dla ww. spraw [...] ⁸⁶ wznowiono postępowania podatkowe, czego wynikiem było wydanie pięciu decyzji (na kwotę łączną 7,2 tys. zł), a dla jednego postępowania ⁸⁷ z uwagi na skomplikowany charakter, przesunięto termin jej załatwienia.

(akta kontroli str. 853-897, 899-906, 1103-1119)

4. W przypadku jednej badanej sprawy ⁸⁸ właściwe naliczanie podatku od nieruchomości rozpoczęto dopiero od 2025 r. [...] ⁸⁹ pomimo, że pierwszą informację, świadczącą o zaistnieniu podstawy do jego korekty Urząd uzyskał z PINB ponad trzy lata wcześniej tj.: już w 2022 r. ⁹⁰.

Ww. stanowiło działanie nieprawidłowe, w wyniku którego, pomimo posiadania przez Urząd stosownej wiedzy, nie naliczono należnego podatku

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Tj. dla działki wskazanej pod nr 7 zestawienia z dnia 13.06.2025 r. i nr 2 dla zestawienia z dnia 12.06.2025 r. (w obu zestawieniach wskazano tą samą działkę).

⁸⁸ Tj.: dla działki wskazanej pod nr 5 zestawienia z dnia 12.06.2025 r.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Wpływ w dniu 2.02.2022 r.

od nieruchomości za okres 2022–2024 oraz nie podjęto działań celem objęcia podatkiem lat poprzednich, zgodnie z decyzją PINB.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że informacja z PINB wpłynęła w okresie, kiedy organ podatkowy wydawał i wysyłał w znacznej ilości dla wszystkich podatników decyzje w sprawie wymiaru podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości za 2022 r. (ok. 10 tys. decyzji). Z uwagi na dużą ilość pracy w tym okresie omyłkowo pominięto informację z PINB dot. samowoli budowlanej na tej działce. W związku z powyższym [...] ⁹¹ Urząd wznowił postępowanie w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości za lata 2020-2024 r., w toku którego ustalono rzeczywistą datę powstania obowiązku podatkowego i wysokość zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za lata poprzednie. W trakcie kontroli podatnik wpłacił wynikającą z niej kwotę zaległego podatku w wysokości 1,8 tys. zł[...] ⁹².

(akta kontroli str. 853-897, 899-906, 1103-1119)

5. W przypadku sześciu ⁹³ z 20 badanych działek Urząd nie weryfikował składanych przez podatników deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości i pomimo posiadania wiedzy w zakresie możliwości pobierania podatku od nieruchomości od obiektów stanowiących samowole budowlane nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o podejrzeniu identyfikacji takich obiektów. Wiedzę w tym zakresie posiadał m.in. na podstawie ustalonych przez siebie i obowiązujących w badanym okresie MPZP dla ww. terenów, w wyniku czego wiedział, iż obejmowały one jedynie tereny leśne, rolne bądź nieużytki, na których budowa z zasady była znacznie ograniczona bądź niedopuszczalna. Ww. powinno skłonić Urząd do przekazania informacji o uzasadnionych podejrzeniach samowoli budowlanych lub użytkowaniu działek niezgodnie z ich przeznaczeniem odpowiednim instytucjom. Dla ww. przypadków, od złożenia deklaracji przez podatników i opodatkowania samowoli budowlanej przez Urząd, do pozyskania informacji z PINB o ich identyfikacji przez ten organ minął znaczny czas (tj.: 21, 20, 6, 3, 2 lata, a w jednym przypadku siadem miesięcy), a brak podejmowania przez Urząd działań informacyjnych, mógł przyczynić się do zbyt późnej identyfikacji samowoli przez właściwe organy, w wyniku czego umożliwiono ich właścicielom skorzystanie z uproszczonej ich legalizacji – tj. bez konieczności uiszczenia opłaty legalizacyjnej.

Jak wyjaśnił Wójt, brak powiadamiania odpowiednich instytucji i organów, o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej, za którą pobierano opłaty wynikał

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ Tj.: dla działek wskazanych pod nr 8 w zestawieniu z dnia 12.06.2025 r. oraz nr 1, 4, 5, 6, 9 w zestawieniu z dnia 13.06.2025 r.

z tego, że Gmina nie posiadała informacji, że przedmioty opodatkowania, za które ustalany był podatek od nieruchomości, stanowią samowole budowlane. Informacje w ww. zakresie uzyskano dopiero po przesłaniu przez PINB stosownych informacji w tym zakresie. Ponadto wyjaśnił, że z praktyki organu podatkowego wynika, że występują częste przypadki budynków niebędących samowolami budowlanymi, posadowionych na gruntach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne i lasy, dlatego sytuacje dotyczące ww. samowoli budowlanych, które zlokalizowane są na gruntach rolnych lub leśnych nie były nadzwyczajne.

(akta kontroli str. 853-897, 899-906, 1103-1119)

Zdaniem NIK, Wójt, jako organ określający i wydający decyzje dotyczące podatku od nieruchomości, często jako jedyny posiada informację, która może świadczyć o podejrzeniu opodatkowania nieruchomości, na których mogą być zlokalizowane samowole budowlane. W związku z tym, o podejrzeniu takich stanów winien niezwłocznie informować inne zainteresowane instytucje (w tym głównie PINB) – co wynika z zasady współdziałania organów administracji publicznej wyrażonej m.in. w art. 7b kpa. Jednocześnie oczywistym zdaje się być fakt, iż zidentyfikowane przez Urząd stany nie będą jednoznaczne, jednak dzięki przekazywaniu takich informacji inne właściwe instytucje w sposób skuteczniejszy będą prowadzić swoje działania. Ponadto przekazywanie takich informacji jest zdaniem NIK konieczne również celem ograniczenia liczby legalizacji na podstawie uproszczonej procedury legalizacyjnej, dla których często ich właściciele jako dowód istnienia obiektu, wykorzystują fakt opłacania dla nich podatku od nieruchomości.

NIK ponownie podnosi, że obowiązek gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale z kilku źródeł prawa⁹⁴, 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 oraz analizować dane wewnętrzne.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie z własnej inicjatywy Gmina zidentyfikowała i przekazała informację o 17 przypadkach podejrzenia samowoli budowlanych, na 405 zidentyfikowanych na terenie Gminy, z czego tylko w jednym przypadku było to wynikiem działań własnych gminy, a w pozostałych wynikało z informacji uzyskanych od mieszkańców bądź innych instytucji. Urząd nie wykorzystywał w tym zakresie informacji pozyskiwanych w związku z prowadzeniem spraw w nim załatwianych odnoszących się do samowoli budowlanych (zgłoszenie do opodatkowania, przyłączenie wodno-kanalizacyjne itp.), co należy ocenić jako

⁹⁴ W tym m.in. z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.), ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.).

praktykę nierzetelną. Gmina nie prowadziła monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w krajobrazie wynikających z samowoli budowlanych, a przeprowadzone przez Urząd cztery kontrole w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP podjęte zostały na podstawie informacji pozyskanych z zewnątrz i dotyczyły wyłącznie przypadków zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonaniem robót budowlanych. Gmina prawidłowo i rzetelnie sprawowała nadzór nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości gminnych przekazanych w najem bądź dzierżawę, natomiast sposób jego sprawowania nie był formalnie określony i polegał głównie na doraźnych inspekcjach przy okazji bieżących wyjazdów pracowników w teren związanych też z innymi sprawami. W badanym okresie straż gminna, zgodnie z założonym planem przeprowadzała kontrole nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe bądź przydomowe oczyszczalnie ścieków. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- nie podjęcia działań wymaganych kpa, a mających na celu zawieszenie bądź zakończenie prowadzonego przez Wójta postępowania, w zakresie naruszenia zagospodarowania terenu, wynikającego z MPZP;
- nieokreślenia w drodze uchwały 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;
- braku korygowania decyzji w sprawie podatku od nieruchomości w przypadku uzyskania informacji o jego błędnym/niepełnym naliczaniu;
- nieweryfikowaniu składanych przez podatników deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości, na gruntach o ograniczonej możliwości zabudowy i pomimo posiadania wiedzy w zakresie możliwości pobierania podatku od nieruchomości od obiektów stanowiących samowole budowlane, nie informowania o takich podejrzeniach stosownych organów.

Należy wskazać, iż w interesie Gminy, m.in. ze względów przychodów z tytułu podatku od nieruchomości, leży rzetelne identyfikowanie obiektów budowlanych i rzeczywistego sposobu ich użytkowania, jak również ocena ich wpływu na środowisko naturalne, przez wzgląd na dochody Gminy czerpane z turystyki na gminnych terenach atrakcyjnie turystyczne.

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) Podjęcie działań zapewniających dokonywanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i przekazywania ich Radzie Gminy, zgodnie z art. 32 ustawy PiZP;

- 2) Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie przepisów ustawy kpa w przypadku wszystkich prowadzonych w Urzędzie postępowań;
- 3) Podjęcie działań w celu zapewnienia niezwłocznego korygowania decyzji w sprawie podatku od nieruchomości (w tym również wydanych za lata poprzednie), w przypadku uzyskania informacji o jego błędnym/niepełnym naliczaniu;
- 4) Bieżące informowanie PINB oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o podejrzeniu identyfikacji wszystkich samowoli budowlanych od których pobierany jest przez Gminę podatek od nieruchomości, w szczególności, gdy podatnicy deklarują opodatkowanie od budynków/budowli zlokalizowanych na terenach ograniczonej możliwości ich wznoszenia.

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że nieuwzględnianie w ramach kontroli zarządczej ryzyk związanych z presją inwestycyjną na terenach atrakcyjnych turystycznie, materializującą się m.in. powstawaniem samowoli budowlanych, przy jednoczesnym braku usystematyzowania współpracy z innymi organami i instytucjami, stwarza ryzyko eskalacji problemów związanych z samowolami budowlanymi, które mogą prowadzić do pogłębiających się nieprawidłowości w zakresie gospodarki przestrzennej, związanej z samowolami budowlanymi. Grozi to degradacją obszarów atrakcyjnych turystycznie na terenie Gminy. W związku z tym, zasadnym byłoby podjęcie działań mających na celu określenie i sprecyzowanie działań tak w zakresie kontroli zarządczej (polegających m.in. na określeniu ryzyk z tym związanych), jak i w zakresie działań zewnętrznych (w tym skutecznej i adekwatnej współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za nadzór budowlany oraz ochronę środowiska). Uregulowanie powyższych kwestii przyczyni się do bardziej efektywnej realizacji powierzonych zadań przez Gminę w zakresie porządku, ładu przestrzennego, ochrony krajobrazu i środowiska naturalnego, jaki i gospodarki wodnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹⁵ 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.

⁹⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczenia przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.

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 wykonania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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, 10.09.2025 r.

Kontroler

Jacek Żmurko

Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

/-/