



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.11.2025

Pan
dr inż. Zbigniew Szczepański

Urząd Gminy Chojnice
ul. 31 Stycznia 56A,
89-600 Chojnice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Chojnicach, ul.31 Stycznia 56A, 89-600 Chojnice (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Szczepański, Wójt Gminy Chojnice, od 23 listopada 2018r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia 22 sierpnia 2025 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/50/2025 z 10 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie kontrolą, Wójt działania podejmowane przez Wójta w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania samowolom budowlanym na terenie Gminy nie miały charakteru usystematyzowanego. Polegały one głównie na częściowej wymianie informacji z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Starostwem Powiatowym oraz dyrekcjami parków krajobrazowych, opartej na wymianie informacji ustnych oraz dokumentów. Regulacje wewnętrzne w Urzędzie nie obejmowały dokumentów, zarządzeń, procedur ani instrukcji na podstawie których możliwe byłoby identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntów, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością, w związku z tym nie wskazano działań zapobiegawczych oraz ochronnych. w zakresie identyfikacji terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie, narażonych na szkody spowodowane przez ludzi (w tym samowole). W zakresie problematyki związanej z samowolami budowlanymi Urząd współpracował m.in. z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym, z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”. Współpraca ta nie była oparta na dokumentach formalnych. W opracowaniu ekofizjograficznym wskazano m.in., że Zharmonizowanie zagospodarowania turystycznego oraz form i natężenia użytkowania turystycznego terenu jest zadaniem planowania przestrzennego. W gminie Chojnice konflikt funkcji turystycznej i prawnej ochrony przyrody występuje w północnej części gminy, w otoczeniu PNBT. Po 2018 r. Pomimo atrakcyjności turystycznej Gminy i związanej z nią presji inwestycyjnej powierzchnia Gminy objęta Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego³ na dzień zakończenia kontroli wynosiła 8,46%. W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w Urzędzie przeprowadzano analizę ryzyka jednakże w latach 2020 – 2024 nie identyfikowano możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym. Nie identyfikowano również ryzyk związanych z samowolami budowlanymi na atrakcyjnych turystycznie terenach Gminy. W badanym okresie Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych. Zdaniem Wójta Wójt tematyka samowoli budowlanych stanowi kompetencje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dlatego Urząd nie prowadził działań o tej tematyce. W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono mechanizmów identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał również podmiotom zewnętrznym działań mających na celu identyfikację samowoli budowlanych na terenie Gminy. W latach 2020 – 2025 (do dnia 11 kwietnia 2025

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

³ Dalej: MPZP

r.) Urząd skierował do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego⁴ osiem zgłoszeń, dotyczących 10 działek zlokalizowanych na terenie Gminy. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził postępowań administracyjnych w zakresie zgodności inwestycji z warunkami zabudowy. Gmina nie prowadziła kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o zabudowie lub lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego ponieważ, w ocenie Wójta, brak jest przepisów, które nakładają na gminę obowiązki kontrolne w tym zakresie. W zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu powstawaniu samowoli budowlanych, Urząd współpracował z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym oraz z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”, który dysponuje nieruchomościami Skarbu Państwa, jednakże współpraca ta nie była sformalizowana. Urząd nie prowadził kontroli terenów przekazanych w dzierżawę/użytkowanie, co w ocenie NIK umożliwiło m.in. powstawanie samowoli na ww. terenach oraz czerpanie korzyści majątkowych z tytułu ich eksploatacji przez dzierżawców/biorących w użyczenie niezgodnie z zapisami umów oraz prawa budowlanego. W ramach kontroli zarządczej w Urzędzie nie zapewniono skutecznego i rzetelnego nadzoru nad realizacją umów dzierżawy nieruchomości gminnych, czego efektem było czerpanie korzyści majątkowych przez dzierżawców z samowoli budowlanych zlokalizowanych na dzierżawionych działkach, rzetelnego publikowania w BIP informacji o terenach gminnych przeznaczonych do przekazania w użytkowanie na podstawie umów dzierżawy/użyczenia, sprawnego i skutecznego przepływu informacji pomiędzy wydziałami Urzędu umożliwiające rzetelną realizację zadań min. w zakresie gospodarki przestrzennej, podatków od nieruchomości i ochrony środowiska oraz wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieprzedłożenia przez Wójta Radzie Gminy w Chojnicach wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym,
- niezapewnienia w ramach kontroli zarządczej w Urzędzie skutecznego i rzetelnego nadzoru nad nieruchomościami gminnymi, czego efektem było czerpanie korzyści majątkowych przez dzierżawców z samowoli budowlanych zlokalizowanych na dzierżawionych działkach, nieprawidłowego publikowania informacji o terenach gminnych przeznaczonych do przekazania na podstawie umów dzierżawy/użyczenia,
- zawierania umów niezgodnie z MPZP,
- realizacji zadań w zakresie podatków od nieruchomości oraz wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa⁵, które nakładają na gminy zadania w obszarze

⁴ dalej: PINB

⁵ W tym m.in. z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.) (Dalej: „Prawo budowlane”), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025

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 Identyfikacja w Urzędzie terenów szczególnie narażonych na niekontrolowaną zabudowę oraz degradację środowiska w związku z ich atrakcyjnym turystycznie charakterem.

W Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur ani instrukcji na podstawie których możliwe byłoby identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntów, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością, w związku z tym nie wskazano działań zapobiegawczych oraz ochronnych. Brak jest regulacji prawnych nakładających na samorząd obowiązku ich opracowania, mogą one jedynie stanowić wewnętrzne regulacje.

Wójt wyjaśnił, że Identyfikacja terenów (oraz wskazanie wprost terenów) szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntów, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością możliwa była i jest na etapie inwentaryzacji urbanistycznej sporządzanej na potrzeby opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wyodrębnione zostały strefy funkcjonalno-przestrzenne (pokazane na załączniku graficznym „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”), a jedną z tych stref jest strefa C - atrakcyjna przyrodniczo i krajobrazowo, w tym C1 - strefa rozwoju funkcji turystycznych i rekreacyjnych (atrakcyjna turystycznie i krajobrazowo) z podstrefą: C1a - podstrefa miejscowości Małe Swornegacie i Funka - uporządkowania i ograniczenia funkcji turystycznej, dla której priorytetem jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego regulujących i porządkujących obszar miejscowości z przeważającym zainwestowaniem o funkcji turystycznej, usługowej i rekreacyjnej oraz zakazujących zabudowy terenów szczególnie wartościowych pod względem przyrodniczym (półwysep Miechórz).

Identyfikacja terenów wrażliwych na etapie opracowania Studium była przyczyną opracowania planów miejscowych m.in. dla terenu Wolności obręb Charzykowy:

- uchwała Nr XXXIV/414/2013 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

r. poz. 1153), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).

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

terenu w miejscowości Charzykowy, gmina Chojnice (teren o dużej presji inwestycyjnej), która uchylana jest wyrokami WSA dla konkretnych działek skarżących, z uwagi na ograniczenie prawa własności.

Kolejnymi planami miejscowymi objęte zostały tereny w obrębie Swornegacie:

- uchwała Nr VII/109/2019 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Małe Swornegacie, obręb geodezyjny Swornegacie, gm. Chojnice;
- uchwała Nr XXXIII/398/2013 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w miejscowości Małe Swornegacie, obręb geodezyjny Swornegacie i Kopernica w gminie Chojnice.

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie obowiązywały niżej wymienione regulacje wewnętrzne dotyczące trybu postępowania przy rozpatrywaniu skarg, wniosków, petycji oraz pozostałych zgłoszeń lub informacji sygnałnych:

- Zarządzenie nr 44 Wójta Gminy Chojnice z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków;
- Zarządzenie nr 145/2016 Wójta Gminy Chojnice z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania petycji w Urzędzie Gminy w Chojnicach wraz z jego zmianami;
- Zarządzenie nr 220/2024 Wójta Gminy Chojnice z dnia 17 września 2024 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych w Urzędzie Gminy w Chojnicach;
- Uchwała nr VI/105/2024 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań.

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie dokonywał kategoryzacji wpływających zgłoszeń według ich tematyki, w tym nie wyodrębniał spraw dotyczących samowoli budowlanej jako odrębnej kategorii postępowań.

Według wyjaśnień Wójta w zakresie identyfikacji terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie, narażonych na szkody spowodowane przez ludzi (w tym samowole), Urząd współpracował z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym, z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”, jednostkami podległymi gminie m.in. Gminnym Zakładem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., Gminnym Ośrodkiem Kultury oraz sołtysami, którzy są przedstawicielami Wójta w terenie. Współpraca ta nie była oparta na dokumentach formalnych (umowach/porozumieniach), ale na zasadzie współpracy i działania dla dobra wspólnego.

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

1.2 Uchwalanie i aktualizacja dokumentów kierunkowych w zakresie rozwoju gminy i planowania przestrzennego.

W zakresie określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy Rada Gminy w Chojnicach przyjęła następujące uchwały:

- uchwała Nr XXV/421/2021 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Chojnice na lata 2021- 2030 oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii, w tym trybu konsultacji;
- uchwała Nr XXX/522/2021 RADY GMINY W CHOJNICACH z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Chojnice na lata 2021-2030.

Gmina dysponowała opracowaniem ekofizjograficznym podstawowym w zakresie zgodnym z regulacjami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 200 r. Nr 155, poz. 1298), w szczególności z wymogami określonymi w § 6 ppkt 1) do 6)

Zgodnie z zapisami ekofizjografii:

Pkt 7.2 Ekofizjograficzne kompleksy funkcjonalne - identyfikacja i proekologiczne zasady gospodarki przestrzennej

„Ekofizjograficzne kompleksy funkcjonalne stanowią jednostki terytorialne o jednakowych predyspozycjach funkcjonalnych (użytkowych), wynikających z uwarunkowań przyrodniczych i prawnych oraz ze stanu aktualnego zainwestowania i z charakteru sąsiedztwa. Poniżej przedstawiono zasady kształtowania środowiska wyróżnionych kompleksów przyrodniczo-funkcjonalnych na obszarze gminy Chojnice.

Uwzględniając predyspozycje funkcjonalne środowiska na terenie gminy Chojnice wyznaczono:

- preferowane kierunki rozwoju jednostek osadniczych (z uwzględnieniem progów ekofizjograficznych);
- rejony o dużej atrakcyjności i przydatności rekreacyjnej;
- obszary o najlepszych warunkach agroekologicznych dla intensyfikacji gospodarki rolnej;
- tereny możliwej lokalizacji elektrowni wiatrowych.”

7.2.1. Kompleksy osadnicze i infrastrukturalne

„Ocena środowiska przyrodniczego gminy Chojnice wykazała zróżnicowane możliwości przestrzennego rozwoju wiejskich jednostek osadniczych w aspekcie warunków ekofizjograficznych. Większość wsi położonych w południowej części na wierzchołku wysoczyzny posiada duże lub umiarkowane możliwości rozwoju (brak progów ekofizjograficznych na wszystkich lub niektórych kierunkach).

Wsie o największych możliwościach rozwoju przestrzennego ze względu na uwarunkowania fizjograficzne, ekologiczne i prawne to (zał. kartogr. 3): Topole, Nierzywiec, Niezychowice, Chojniczki i Pawłówko (w otoczeniu miasta Chojnice) oraz Nowa Cerkiew i Sternowo.

Ograniczone możliwości rozwoju wsi występują w północnej części gminy, w szczególności dotyczy to wsi: Bachorze, Chociński Młyn, Funka, Kamionka, Kokoszka, Kopernica, Małe Swornegacie i Owink. Wskazana jest likwidacja części zainwestowania turystycznego wsi Drzewicz.

Obowiązujący „Plan ochrony PNBT” (2008) zawiera ustalenia dotyczące ograniczenia zabudowy w rejonie istniejących korytarzy ekologicznych, łączących Park z obszarami cennymi przyrodniczo. Ograniczenia dotyczą następujących stref: Drzewicz - Plesno, Kokoszka – Chociński Młyn - Małe Swornegacie, Stary Młyn – Chojniczki. Ponadto w zakresie ochrony walorów krajobrazowo-kulturowych „Plan ...” zawiera zapis dotyczący dążenia do zatrzymania inwestowania w Owinku na obecnym etapie lokalizacji nowych inwestycji, za wyjątkiem dotychczas uzgodnionych z Parkiem.

W odniesieniu do wszystkich wsi zaleca się lokalizację nowego zainwestowania w obrębie istniejących struktur osadniczych i w ich bezpośrednim sąsiedztwie (zasada nie rozpraszania osadnictwa)."

„Na obszarze gminy Chojnice występuje kilka typów terenów o odmiennych, dominujących funkcjach, różniących się stanem antropopresji, w tym aktualnym zainwestowaniem. Dla terenów tych określono kierunki rewaloryzacji środowiska i ekologicznych warunków życia ludzi.

W pkt 7.2.2. Kompleksy turystyczno-rekreacyjne znajduje się zapis:

„Zharmonizowanie zagospodarowania turystycznego oraz form i natężenia użytkowania turystycznego terenu jest zadaniem planowania przestrzennego. W gminie Chojnice konflikt funkcji turystycznej i prawnej ochrony przyrody występuje w północnej części gminy, w otoczeniu PNBT (zob. rozdz. 4 i 6.1.).

W pracach planistycznych konieczne jest uwzględnienie w szczególności następujących zagadnień:

- niedopuszczenie do nadmiernego obciążenia turystycznego środowiska przyrodniczego (prowadzi to do jego dewaloryzacji i utraty wartości, które były podstawą rozwoju funkcji turystycznej),
- efektywnej ochrony przyrody,
- preferencji w zagospodarowaniu turystycznym dla obiektów ogólnodostępnych,
- estetyzacja krajobrazowa zainwestowania."

Na zał. nr 3 do ekofizjografii pokazane zostały kierunki rozwoju, a wszystkie ustalenia były podstawą opracowania studium i wyznaczenia w nim kierunków zagospodarowania przestrzennego i polityki przestrzennej.

Następnie ustalenia studium były wytyczną do opracowywanych planów miejscowych, które musiały być zgodne ze studium, a m.in. ta zgodność była badana przez Wojewodę na etapie sprawdzania zgodności z prawem podjętych uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

Rada Gminy w Chojnicach uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na mocy uchwały Nr XI/100/2011 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie: uchwalenia zmiany - aktualizacji "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice". Ostatnia zmiana Studium, która opracowana została jako ujednolicony tekst, przyjęta została Uchwałą Nr XXV/417/2017 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie: uchwalenia "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice". Studium zmienione zostało Zarządzeniem Zastępczym Wojewody Pomorskiego z dnia 30 września 2020 r.

Jak wyjaśnił Wójt Plan ogólny jest w trakcie opracowania. Uchwała w sprawie przystąpienia do opracowania planu ogólnego gminy Chojnice podjęta została 29 grudnia 2023 r. Termin składania wniosków do projektu planu upłynął 26.04.2024 r., a umowa na jego opracowanie podpisana była w czerwcu 2024r. po przeprowadzeniu procedury przetargowej. Do zakończenia kontroli projekt planu nie został przedłożony.

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

Ostatnia ocena aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Chojnice oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego została przedłożona Radzie Gminy do uchwalenia 12 października 2018 r. (Uchwała nr XXXIX/612/2018 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 12 października 2018 r.). Pomimo czego, Wójt w okresie objętym kontrolą nie przedłożył Radzie Gminy wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ i zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 17-869, 1379-1395, 1668-1697)

Rada Gminy w Chojnicach podejmowała niżej wymienione uchwały o zmianie Studium:

- Uchwała nr XLI/531/2014 RADY GMINY W CHOJNICACH z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice"

Zmiana Studium uchwalona w 2014 r. i miała na celu określenie obszarów na których nie dopuszcza się elektrowni wiatrowych (ograniczenie terenów)

- Uchwała nr XXV/417/2017 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice”.

Głównym celem zmiany studium było:

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

a. wykonanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygnatura IISA/Gd 754/13 z dnia 30.12.2013r. – dotyczy obszaru we wsi Charzykowy w pobliżu Natura 2000 „Las Wolność”,

b. uwzględnienie uchwały Nr XLV/600/2014 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie oceny aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Chojnice oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

c. rozpatrzenie wniosków mieszkańców odnośnie wprowadzenia zmian funkcji terenów w miejscowości Chojniczki, Lichnowy, Swornegacie, Charzykowy, Klawkowo;

d. uwzględnienie wniosków złożonych przez Wójta Gminy Chojnice.

Przedmiotem zmiany studium było też uzupełnienie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice o pojedyncze ustalenia.

Studium zmienione zostało również Zarządzeniem Zastępczym Wojewody Pomorskiego z dnia 30 września 2020 r. - w sprawie wprowadzenia udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnice.

Na wniosek Wójta Rada Gminy w Chojnicach podjęła uchwałę nr L/847/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy.

Wójt poprzez obwieszczenie znak BM.6720.1.1.2024 z dnia 18.03.2024 r. zawiadomił o podjęciu przez Radę Gminy w Chojnicach uchwały Nr L/847/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Chojnice oraz wyznaczył termin składania wniosków nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (termin upłynął dnia 26 kwietnia 2024 r.).

Pismem znak BM.6720.1.2.2024 z dnia 15 kwietnia 2024 r. Wójt zawiadomił właściwe instytucje i organy o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego oraz określił termin składania wniosków nie krótszy niż 21 dni od dnia odbioru zawiadomienia.

Harmonogram prac stanowił załącznik do umowy na opracowanie planu ogólnego, założono w nim następujące etapy i terminy:

Etap I. Prace wstępne – termin wykonania do 5 miesięcy

- 1) analiza materiałów wyjściowych,
- 2) analiza stanu zagospodarowania i zabudowy,
- 3) analiza uwarunkowań zewnętrznych,
- 4) analiza uwarunkowań przestrzennych gminy,
- 5) opracowanie ekofizjograficzne /ew. aktualizacja (2 egz.),
- 6) określenie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie,

7) analiza wniosków zgłoszonych po ogłoszeniu i zawiadomieniu o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego.

Etap II. Prace planistyczne – termin wykonania do 5 miesięcy

- 1) opracowanie projektu planu ogólnego zgodnie z zakresem wskazanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- 2) sporządzenie uzasadnienia składającego się z części tekstowej i graficznej – skala podstawowego rysunku 1:10 000 (1:20 000),
- 3) rysunki projektu winny być przekazywane Zamawiającemu w formie wydruków oraz w formie numerycznej dostosowanej do systemu informacji istniejącego u Zamawiającego – pliki wektorowe i rastrowe rysunków na każdym etapie prac powinny być dostarczone w formacie zgodnym z QGIS, *.shp lub *.dxf wraz z plikami rastrowymi z georeferencją do układu 1992,
- 4) opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko (2 egz.),

Etap III. Opiniowanie, uzgadnianie i konsultacje społeczne - termin wykonania do 6 miesięcy

- 1) prezentacja i uzyskanie opinii o projekcie od Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej wraz z wprowadzeniem ewentualnych korekt,
- 2) przedstawienie projektu do akceptacji Wójtowi Gminy Chojnice wraz z naniesieniem ewentualnych poprawek,
- 3) przeprowadzenie pełnej procedury związanej z opiniowaniem i uzgodnieniem projektu,
- 4) przeprowadzenie pełnej procedury związanej z konsultacjami społecznymi,
- 5) opracowanie raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych, zawierającego w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji.

Do zakończenia czynności kontrolnych realizowany był II etap prac, trwało uzgadnianie granic stref planistycznych (z przedstawicielami UG) celem sporządzenia projektu zgodnie z zakresem wskazanym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wyjaśnił Wójt z uwagi na etap prac, projekt planu ogólnego nie został jeszcze skierowany do opiniowania i uzgodnień, dlatego nie wprowadzano do niego zmian wynikających z opinii i uzgodnień oraz nie został skierowany na konsultacje społeczne. Z uwagi na etap prac, projekt planu ogólnego wraz z raportem nie został przedstawiony Radzie Gminy w Chojnicach. Zgodnie z założeniami harmonogramu prac projekt planu ogólnego powinien zostać przedłożony radzie gminy do uchwalenia do końca grudnia bieżącego roku, ale przy maksymalnym wykorzystaniu terminów założonych w harmonogramie może to się nie udać. Jednocześnie z uwagi na specyfikę gminy wynikającą z położenia na obszarach cennych przyrodniczo, możliwe są problemy z uzyskaniem pozytywnych opinii i uzgodnień, co będzie skutkowało ponowieniem uzgodnień. Innym wyzwaniem będzie przeprowadzenie

konsultacji społecznych, w których jak największa liczba zainteresowanych (po godzinach pracy w terenie) weźmie udział oraz duże oczekiwania właścicieli działek, co może skutkować bardzo dużą ilością zgłaszanych uwag do projektu.

Wg. stanu na dzień zakończenia kontroli projekt planu ogólnego został przygotowany do etapu opiniowania i uzgodnień. Z uwagi na art. 1 pkt 3) ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, konieczne było pobranie aktualnych map z zasobu geodezyjnego i zaktualizowanie treści POG w tym zakresie. Aktualne dane geodezyjne zostały przekazane do biura urbanistycznego 27.08.2025 r. i oczekujemy na zaktualizowany projekt.

Wójt wyjaśnił, że po otrzymaniu zaktualizowanego projektu, zostanie on opublikowany w BIP Urzędu oraz skierowany do zaopiniowania do Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, a następnie do pozostałych organów określonych ustawą.

(akta kontroli str. 17-869, 1560-1568, 1668-1697)

Powierzchnia wód śródlądowych stanowiła 6,7% w stosunku do całego obszaru Gminy.

Łączna powierzchnia obszaru gminy objęta MPZP w ujęciu procentowym wynosiła:

- na koniec 2020 r. - 8,53%,
- na koniec 2021 r. - 8,34%,
- na koniec 2022 r. - 8,35%, - na koniec 2023 r. - 8,41%,
- na koniec 2024 r. - 8,46%,
- na dzień 17.04.2025 r. - bez zmian, 8,46%.

W poszczególnych latach objętych kontrolą przyjęto niżej wymienioną liczbę uchwał w sprawach uchwalenia bądź zmiany MPZP⁸:

- w 2020 r. uchwalono trzy MPZP i nie uchwalano zmian MPZP,
- w 2021 r. uchwalono trzy MPZP i dwie zmiany MPZP,
- w 2022 r. uchwalono trzy MPZP i jedną zmianę MPZP,
- w 2023 r. uchwalono dwa MPZP i jedną zmianę MPZP,
- w 2024 r. uchwalono cztery MPZP i jedną zmianę MPZP,
- w 2025 r. nie podejmowano uchwał w powyższym zakresie.

Wszystkie ww. uchwały w sprawie zmiany MPZP wprowadzały odrębny MPZP wycinkowo zastępujący dotychczas obowiązujący MPZP.

(akta kontroli str. 601-806, 1668-1697)

⁸ na koniec poszczególnych lat okresu 2020-2025 (w 2025 r. do 30 czerwca)

W okresie objętym kontrolą Wójt w decyzji odmówił wydania warunków zabudowy:

- w 2020 r. w 43 sprawach,
- w 2021 r. w 48 sprawach,
- w 2022 r. w 46 sprawach,
- w 2023 r. w 56 sprawach,
- w 2024 r. w 31 sprawach,
- w 2025 r. w 15⁹.

(akta kontroli str. 807-869)

W badanym okresie Wojewoda nie sporządzał oraz nie wprowadzał, w drodze zarządzenia zastępczego, zmian do MPZP gminy.

(akta kontroli str. 1668-1697)

Program Ochrony Środowiska dla Gminy Chojnice przyjęto uchwałą Nr IV/38/2019 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie: przyjęcia "Programu Ochrony Środowiska Gminy Chojnice na lata 2019-2022 z perspektywą do roku 2026".

Program Ochrony Środowiska przyjęty dla Gminy Chojnice uwzględniał analizę SWOT dla obszaru interwencji: zasoby przyrodnicze, gdzie za mocną stroną wskazano dobrze rozwiniętą turystykę, zaś jako zagrożenie uznano dewastację środowiska oraz niewystarczające środki finansowe na aktywną ochronę środowiska.

W kontrolowanym okresie Gmina nie posiadała obowiązującej uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Rada Gminy w Chojnicach nie podjęła też uchwały o przystąpieniu do opracowania tzw. uchwały krajobrazowej.

Wójt wskazał, że w starszych dokumentach planistycznych, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na terenie gminy Chojnice wprowadzony był punkt dotyczący zasad i warunków lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych, informacyjnych, szyldów, które regulują zasady ich sytuowania na terenach objętych tymi planami.

Ograniczenia wynikające z regulacji przyrodniczych wynikających z uchwały nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim¹⁰ (dla Chojnicko-Tucholskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) zostały uwzględnione w uchwale Rady Gminy Chojnice z dnia 30 czerwca 2023 r. nr XLV/750/2023¹¹ w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

⁹ na koniec poszczególnych lat okresu 2020-2025 (w 2025 r. do 30 czerwca)

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016, poz. 2942 ze zm.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2023, poz. 3765

przestrzennego terenu w obrębie geodezyjnym Zbeniny, gmina Chojnice oraz w obowiązującym studium.

Dla pozostałych MPZP ww. ograniczenia ze względów lokalizacyjnych nie miały zastosowania.

Wójt wyjaśnił, że w pozostałych planach obowiązujących na terenie ww. obszaru również obowiązuje zapis brzmiący:

„1) uwzględnić nakazy, zakazy i ograniczenia wynikające z położenia w granicach Chojnicko – Tucholskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu zawarte w obowiązującym akcie prawnym dotyczącym jego utworzenia;”.

Również dla pozostałych terenów objętych innymi formami ochrony przyrody w dokumentach planistycznych uwzględniono ograniczenia wynikające z przepisów prawnych obowiązujących na ich terenach, m.in. poprzez wprowadzenie zapisów o konieczności uwzględnienia nakazów, zakazów i ograniczeń wynikających z położenia w granicach terenu chronionego.

Wójt wyjaśnił, że w regulacjach z zakresu kształtowania ładu przestrzennego uwzględniono ograniczenia wynikające z art. 232 ust. 1 Prawa wodnego¹². Z ogólnego założenia ustrojowego wynika, że akty prawa miejscowego wydawane są nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Założenie to determinuje treść aktów podstawowych, w których wolno zamieszczać tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 Zasad techniki prawodawczej, dalej z.t.p.). Konsekwencją tego założenia jest dyrektywa stanowiąca, że w aktach wykonawczych nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 i 137 z.t.p.). Uzasadnienie dla tego zakazu sformułował NSA, stwierdzając, że „w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności.”

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

1.3 Zapewnienie systemu kontroli zarządczej w zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu nielegalnej zabudowie .

Kompetencje i odpowiedzialność w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną środowiska, gospodarowaniem odpadami (w tym rolnictwem i gospodarką leśną) oraz utrzymaniem ładu i porządku na terenie gminy

¹² tj. zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar

(w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) zostały określone w § 25 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Chojnicach stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 100/2024 Wójta Gminy Chojnice z dnia 6 maja 2024 r. i przypisane do Wydziału Rolnictwa i Środowiska. Ponadto w zakresach czynności pracowników przypisane zostały szczegółowe zadania związane z realizacją spraw związanych z ochroną środowiska, gospodarką odpadami oraz utrzymaniem ładu i porządku na terenie gminy (w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku na terenie gminy).

Zagadnienia związane z turystycznym rozwojem Gminy przypisane zostały do zadań realizowanych przez Wydział Inwestycyjno-Komunalny oraz uwzględnione w zakresie czynności jego pracownika.

Kompetencje i odpowiedzialność Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarką przestrzenną (planowanie przestrzenne) zostały określone w § 27 regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Chojnicach stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 100/2024 Wójta Gminy Chojnice z dnia 6 maja 2024r. Ponadto w zakresach czynności pracowników przypisane zostały szczegółowe zadania związane z realizacją spraw związanych z gospodarką przestrzenną.

Wójt wyjaśnił, że realizacja zadań dotyczących ochrony krajobrazu wiąże się pośrednio z tematyką gospodarki przestrzennej, a ochrona krajobrazu kształtowana jest poprzez ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego. W zakresie obowiązków Dyrektora Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami było m.in. wydawanie decyzji w zakresie zmiany zagospodarowania terenu bez wymaganej decyzji o warunkach zabudowy (pkt 3) oraz prowadzenia kontroli z zakresu planowania przestrzennego (w pkt 5). Czynności te są bezpośrednio związane z identyfikacją i przeciwdziałaniem powstawania samowoli budowlanych oraz nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu, w zakresie będącym w kompetencjach Wójta Gminy. W zakresie utrzymania ładu i porządku na terenie gminy, Wydział Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami odpowiada za utrzymanie ładu przestrzennego.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do zadań Sekretarza Gminy należy zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, w tym m.in.

- nadzór nad organizacją pracy w Urzędzie oraz prowadzenie spraw związanych z doskonaleniem kadr,
- sprawowanie nadzoru nad pracownikami Urzędu,
- nadzorowanie i koordynowanie działań w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego,

Sekretarz wykonując swoje zadania sprawuje bezpośredni nadzór nad wydziałami i komórkami wynikający ze struktury organizacyjnej Urzędu Gminy. Jak wynika ze schematu organizacyjnego Urzędu Sekretarz sprawuje bezpośredni nadzór nad m.in. Wydziałem Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami.

W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Chojnicach przeprowadzano analizę ryzyka jednakże w latach 2020 – 2024 nie identyfikowano możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym.

Ryzyko nieosiągnięcia ww. celów zostało zidentyfikowane w 2025 r., z uwagi na zwiększającą się ilość spraw związanych ze zmianą zagospodarowania terenu bez wymaganej decyzji wz (na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)

W ramach kontroli zarządczej nie oceniano bezpośrednio skuteczności działań oraz osiągania celów w obszarach planowania przestrzennego, monitorowaniem i ochroną terenów atrakcyjnych turystycznie.

Wójt wyjaśnił, że do zadań Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami w zakresie spraw związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym należy w szczególności m. in.: ocena zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i przygotowywanie wyników tej oceny. Ocena dotyczy całej gminy, więc obejmuje również tereny atrakcyjne turystycznie.

W kontrolowanym okresie, w ramach kontroli zarządczej, nie przeprowadzano regularnej ewaluacji podejmowanych środków zaradczych w związku z np. stwierdzonymi przypadkami samowoli budowlanych, nielegalnymi zmianami w sposobie użytkowania terenu.

Wójt wyjaśnił, że Wydział Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami (przedtem Wydział Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej) na bieżąco podejmował działania w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanych, nielegalnych zmian w sposobie użytkowania terenu. W celu doskonalenie procedur m. in. poprzez dostosowanie mechanizmów kontroli do zmieniającego się otoczenia prawnego i urbanistycznego, 15.12.2023 r. wprowadzono: Zarządzenie Nr 282/2023 Wójta Gminy Chojnice w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Chojnicach i jednostkach organizacyjnych Gminy Chojnice oraz zasad jej koordynacji oraz Zarządzenie Nr 283/2023 Wójta Gminy Chojnice w sprawie wprowadzenia Regulaminu zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy w Chojnicach. Poprzednie zarządzenia obowiązywały od 2012 r. W ramach nowych zarządzeń doprecyzowano zapisy dotyczące m. in. oddziaływania ryzyka, mapę ryzyka oraz istotność ryzyka.

W procesie identyfikacji ryzyka w ramach funkcjonującego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej nie zostały ujęte zagadnienia związane z możliwością nierealizowania zadań gminy w obszarze przeciwdziałania samowoli budowlanych.

Wójt wyjaśnił, że powyższe wynikało z następujących przyczyn:

- 1) Dotychczasowa praktyka i brak istotnych zagrożeń

Na etapie sporządzania rejestru ryzyka, opierając się na analizie dotychczasowej działalności gminy, nie odnotowano przypadków wskazujących na powtarzalne lub istotne nieprawidłowości w realizacji ww. zadań. W konsekwencji ryzyko to zostało ocenione jako mało prawdopodobne i nie zostało uznane za wymagające odrębnego ujęcia w systemie. W naszym rozumieniu zarządzanie ryzykiem w urzędzie to świadome i uporządkowane dbanie o to, żeby zadania gminy były realizowane skutecznie, zgodnie z prawem i w sposób bezpieczny dla interesu publicznego, mimo niepewności i potencjalnych zagrożeń. System ten podlega procesom doskonalenia i nieustannie się zmienia, żeby lepiej służyć w dążeniu do osiągnięcia wszystkich celów naszej jednostki.

2) Uwzględnienie ryzyka w sposób pośredni

Ryzyka związane z nadzorem nad mieniem komunalnym, prawidłowością zawieranych umów czy zapewnieniem zgodności działań z obowiązującymi przepisami prawa były rozpatrywane w ramach szerszych kategorii, takich jak: „gospodarka mieniem komunalnym”, „przestrzeganie prawa w działalności urzędu” czy „zapewnienie zgodności działań z ustawą o samorządzie gminnym”. Przyjęto zatem, że zagrożenia związane z samowolą budowlaną i obszarami powiązanymi mieszczą się w ramach już istniejących zapisów.

3) Ocena adekwatności systemu

System identyfikacji ryzyka tworzony był w oparciu o zasadę proporcjonalności – tj. skupienia się na obszarach działalności urzędu, w których ryzyko niezrealizowania zadań miało charakter najbardziej istotny i realny. Urząd Gminy w Chojnicach realizuje wszystkie zadania ustawowe wynikające z przepisów prawa, dokładając należytej staranności. System kontroli zarządczej funkcjonuje w sposób zapewniający bieżący przepływ informacji między wydziałami oraz umożliwiającą realizację zadań w sposób zgodny z przepisami prawa. Podejmowano działania mające na celu usprawnienia współpracy między wydziałami oraz ograniczenia potencjalnych nieprawidłowości, jednak systemowa identyfikacja powiązań między zadaniami wymaga dalszego wzmocnienia. Każdego roku Audytor Wewnętrzny przedkładał opinię na temat funkcjonowania kontroli zarządczej w naszym urzędzie zapewniając o adekwatności, efektywności i skuteczności przyjętych mechanizmów dla kontroli, zarządzania ryzykiem i nadzoru.

4) Działania naprawcze i doskonalące

Jednocześnie, w świetle wniosków z przeprowadzonej kontroli NIK, Urząd podejmie działania zmierzające do rozszerzenia katalogu ryzyk i uzupełnienia rejestru o zagadnienia związane z przeciwdziałaniem samowoli budowlanych, nadzorem nad realizacją umów, a także usprawnieniem systemu wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Pozwoli to wzmocnić mechanizmy kontroli zarządczej i zapewnić pełniejszą realizację zadań gminy, wynikających m.in. z art. 6 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji audytu wewnętrznego nie realizowano zadań w zakresie tematyki „Realizacja zadań gminy dot. ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną zabudową lub nielegalną

zmianą sposobu użytkowania terenu oraz ich negatywnym wpływem na środowisko naturalne".

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

1.4 Podejmowanie innych działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom w zagospodarowaniu przestrzennym terenu w związku z jego turystycznym charakterem .

W 2020 r. Gmina Chojnice przystąpiła do realizacji projektu pilotażowego „Centrum Wsparcia Doradczego”. W wyniku realizacji projektu, przy wsparciu doradców ze Związku Miast Polskich, opracowana została Strategia terytorialna Partnerstwa Obszaru Funkcjonalnego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie. W ramach Strategii Terytorialnej Partnerstwa Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie przewidziano do realizacji dwa projekty strategiczne:

1. OZE w indywidualnych gospodarstwach domowych Partnerstwa RBBT.
2. „Rowerem po Borach” - budowa systemu ścieżek rowerowych na terenie Partnerstwa RBBT.

Koncepcja projektu zakładała rozbudowę systemu ścieżek i tras rowerowych na obszarze gmin wchodzących w skład Partnerstwa Obszaru Funkcjonalnego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie.

Wójt wyjaśnił, że realizacja projektu pilotażowego „Centrum Wsparcia Doradczego” pozwoliła na wypracowanie wspólnego partnerskiego projektu „Rowerem po Borach” – budowa systemu ścieżek rowerowych na terenie Partnerstwa RBBT.

Inwestycja może zostać wykorzystana do zarządzania równomiernym rozwojem gospodarczym obszaru, a także działań marketingowych budujących spójny produkt turystyczny. Poprzez wytyczanie nowych tras, wydłużanie już istniejących można efektywnie poszerzać zasięg penetracji turystycznej w poszanowaniu dla otaczającego środowiska naturalnego.

Poprzez budowę ścieżek rowerowych oraz znakowanie tras rowerowych zostanie skanalizowany ruch turystyczny, w efekcie czego zostanie ułatwiony dostęp do terenów atrakcyjnych turystycznie, przy jednoczesnej ochronie terenów cennych przyrodniczo. Nastąpi również poprawa komunikacji wewnątrz obszaru.

Niestety z uwagi na brak finansowania tak dużego projektu źródeł zewnętrznych inwestycja pozostaje w fazie koncepcji.

Niemniej jednak część wskazanych w ramach ww. projektu dróg rowerowych jest przez Gminę Chojnice realizowana, zarówno ze środków własnych np. ścieżka rowerowa na odcinku Ostrowite – Ciechocin jak również ze środków zewnętrznych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Chojnicko-Człuchowskiego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Gmina Chojnice współpracowała z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego przy opracowaniu oraz realizacji programów strategicznych takich jak:

- „Pomorskie Szlaki Kajakowe” – program ma na celu rozwój turystyki kajakowej poprzez zagospodarowanie i udostępnienie szlaków wodnych dla kajakarzy. Obejmuje on budowę infrastruktury (przystanie, pola biwakowe, przenoski), oznakowanie szlaków oraz działania informacyjno-promocyjne. Celem jest zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu i udostępnienie dziedzictwa kulturowego i naturalnego wzdłuż szlaków;
- „Pomorskie Kąpieliska” - ma na celu poprawę jakości i bezpieczeństwa kąpielisk w województwie pomorskim poprzez rozwój nowoczesnej infrastruktury. Inicjatywa ta zakłada wdrożenie standardów zagospodarowania kąpielisk, w tym m.in. stworzenie nowoczesnej, bezpiecznej i atrakcyjnej infrastruktury kąpieliskowej dostępnej dla wszystkich;
- „Pomorskie Żagle na Jeziorach” - to inicjatywa mająca na celu rozwój edukacji żeglarskiej i morskiej na Pomorzu, ze szczególnym uwzględnieniem jezior. Projekt zakłada m.in. budowę pomostów i przystani jachtowych oraz organizację zajęć dla uczniów i nauczycieli.

(akta kontroli str. 17-869, 1438-1464)

W badanym okresie Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych.

Jak wyjaśnił Wójt tematyka samowoli budowlanych stanowi kompetencje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dlatego Urząd nie prowadził działań o tej tematyce. Na stronie Urzędu dostępne były numery kontaktowe do pracowników Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami (wcześniej Wydziału Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej) odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne, z których mieszkańcy korzystają i zgłaszają nieprawidłowości. Podkreślić jednak trzeba, że często zdarza się, że zgłaszający pragną pozostać anonimowi, z obawy o późniejsze nieprzyjemności ze strony realizujących samowole (zastraszanie). Urząd Gminy posiada również System Informacji Przestrzennej (strona: chojnice.e-mapa.net), gdzie dostępne są obowiązujące na terenie gminy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dostępne tam są również zakładki do danych publicznych udostępnianych przez inne organy, w tym w zakresie wydanych pozwoleń na budowę udostępnianych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego oraz form ochrony przyrody udostępnianych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 17-869, 1668-1697)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą Wójt nie przedłożył Radzie Gminy w Chojnicach wyników analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który nakłada

obowiązek ich przekazywania przynajmniej raz w czasie kadencji Rady Gminy. Ostatnia taka analiza została przedłożona przez Wójta Radzie Gminy do uchwalenia 12 października 2018 r. (Uchwała nr XXXIX/612/2018 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 12 października 2018 r.)

Wójt wyjaśnił, że nie przedstawiono wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w czasie trwania VIII kadencji z uwagi na zmianę treści art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz przystąpienie do opracowania planu ogólnego gminy, podczas opracowania którego analizowane będą zmiany w zagospodarowaniu na całym jej terenie.

Zdaniem NIK wprowadzenie z dniem 24 września 2023 r. zmian w art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹³ nie zwalniało Wójta z obowiązku wykonania zadań określonych tym przepisem, tj. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowania wieloletnich programów ich sporządzania, z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego (studium) oraz z przedłożenia wyników tych analiz radzie gminy. Zgodnie przy tym z art. 65 ust. 1 ww. ustawy, Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r.¹⁴ i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. Zatem nieuchwalenie planu ogólnego dla Gminy w ocenie NIK pozostaje bez wpływu dla stwierdzenia istnienia przedmiotowego obowiązku.

(akta kontroli str. 17-869, 1379-1395, 1668-1697)

OCENA CZĄSTKOWA

Regulacje wewnętrzne w Urzędzie nie obejmowały dokumentów, zarządzeń, procedur ani instrukcji na podstawie których możliwe byłoby identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntów, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością, w związku z tym nie wskazano działań zapobiegawczych oraz ochronnych. W zakresie identyfikacji terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie, narażonych na szkody spowodowane przez ludzi (w tym samowole). W zakresie problematyki związanej z samowolami budowlanymi Urząd współpracował m.in. z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym, z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”. Współpraca ta nie była oparta na dokumentach formalnych. W opracowaniu ekofizjograficznym wskazano m.in., że Zharmonizowanie zagospodarowania turystycznego oraz form i natężenia

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

¹⁴ W brzmieniu obowiązującym od 7 maja 2025 r. – w pierwotnie obowiązującym brzmieniu: do dnia 31 grudnia 2025 r.

użytkowania turystycznego terenu jest zadaniem planowania przestrzennego. W gminie Chojnice konflikt funkcji turystycznej i prawnej ochrony przyrody występuje w północnej części gminy, w otoczeniu PNBT. W okresie objętym kontrolą Wójt nie przedkładał Radzie Gminy wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy w sprawie zagospodarowania przestrzennego. Pomimo atrakcyjności turystycznej Gminy i związanej z nią presji inwestycyjnej powierzchnia Gminy objęta MPZP na dzień zakończenia kontroli wynosiła 8,46%. W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w Urzędzie przeprowadzano analizę ryzyka jednakże w latach 2020 – 2024 nie identyfikowano możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym. Nie identyfikowano również ryzyk związanych z samowolami budowlanymi na atrakcyjnych turystycznie terenach Gminy. W badanym okresie Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych. Zdaniem Wójta Wójt tematyka samowoli budowlanych stanowi kompetencje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dlatego Urząd nie prowadził działań o tej tematyce.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Identyfikacja samowoli budowlanych na terenie gminy i podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie ich powstawaniu.

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

Wójt Wyjaśnił, że w 2023 r. na wniosek Dyrektora Parku Narodowego „Bory Tucholskie” w sprawie podjęcia wspólnie z Parkiem Narodowym oraz Zaborskim Parkiem Krajobrazowym interwencji w sprawie lokalizowania chaotycznej, nieestetycznej, zaburzającej walory krajobrazowe „zabudowy”, Wójt Gminy Chojnice zorganizował spotkanie dotyczące sposobu działań w zakresie eliminacji negatywnego wpływu dla szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego oraz dewastacji walorów krajobrazowych poprzez gwałtownie rozwijający się precedens „dzikiej zabudowy” na terenie gminy Chojnice. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, Zaborskiego Parku Krajobrazowego, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Komendy Powiatowej Policji w Chojnicach, Powiatu Chojnickiego, Urzędu Gminy w Chojnicach oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Chojnicach. Na spotkaniu ustalono, że konieczne są regularne kontrole w terenie, w związku z czym założeniem było powstanie komisji złożonej z przedstawicieli zaproszonych na spotkanie instytucji. Niestety z uwagi na bardzo dużą ilość spraw bieżących oraz przepisy prawne, komisja nie rozpoczęła swoich działań. Zdaniem Wójta kompetencje gminy w zakresie samowoli budowlanej ograniczone zostały jedynie do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Sposób postępowania reguluje art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym działań mającym na celu identyfikację samowoli budowlanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 1316-1322, 1668-1697)

Według informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹⁵, na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą, zidentyfikowano łącznie 26 samowoli budowlanych w tym: cztery w 2020 r., cztery w 2021 r., cztery w 2022 r., siedem w 2023 r., cztery w 2024 r., dwie w 2025 r. Spośród zidentyfikowanych samowoli budowlanych pięć stanowiło budynki mieszkalne, trzy budynki rekreacji indywidualnej, trzy domki typu holenderskiego, cztery przyczepy kempingowe w tym dwie z tarasem lub wiatą. Pięć spośród samowoli ujętych w zestawieniu zgłoszonych zostało przez Wójta, z czego jeden przypadek dotyczył domku typu holenderskiego i jeden budowy sanitariatu bez tytułu prawnego na polu namiotowym.

(akta kontroli str. 1582-1594)

W latach 2020 – 2025¹⁶ Urząd skierował do PINB osiem zgłoszeń, dotyczących 10 działek zlokalizowanych na terenie Gminy, o zidentyfikowaniu samowoli budowlanych na terenie Gminy, z czego: dwa dotyczyły obiektów typu „dom holenderski”. W pozostałych przypadkach trzy określono jako obiekty budowlane, jeden jako obiekt budowlany pełniący funkcję sanitariatu, jeden – kontenery i pozostałe obiekty, jeden – nielegalnej przebudowy garażu. Jedno zgłoszenie dotyczyło robót budowlanych przy budynku gospodarczym.

W czasie trwania kontroli NIK Urząd skierował do PINB trzynaście zgłoszeń, dotyczących 20 działek zlokalizowanych na terenie Gminy, o zidentyfikowaniu samowoli budowlanych na terenie Gminy.

W toku kontroli do weryfikacji pod kątem identyfikacji samowoli budowlanych w sposób celowy dobrano 31 działek zlokalizowanych na atrakcyjnych turystycznie terenach Gminy. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji zidentyfikowano m.in. obiekty będące samowolami budowlanymi lub tymczasowymi obiektami budowlanymi postawionym z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, w tym:

- ponad 20 budynków rekreacji indywidualnej pobudowanych w linii brzegowej jeziora na jednej działce,
- dwa wielkopowierzchniowe namioty handlowe na dwóch działkach,
- dwa budynki zgłoszone do starostwa jako budynek gospodarczy, będące w rzeczywistości budynkiem mieszkalnym na dwóch działkach,
- budynek mieszkalny i trzy budynki rekreacji indywidualnej na jednej działce,
- znaczną liczbę budynków rekreacji indywidualnej, przyczep typu holenderskiego oraz postawionych na stałe przyczep kempingowych na 27 działkach,
- niezgodną z prawem przebudowę ośrodka wypoczynkowego.

¹⁵ Uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁶ Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK w dniu 11 kwietnia 2025 r.

W stosunku do żadnego z ww. przypadków Urząd nie kierował zawiadomień do organów nadzoru budowlanego przed rozpoczęciem kontroli NIK. W stosunku do trzech działek skierowano zawiadomienia do PINB w okresie trwania kontroli NIK.

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie dysponował wykazem samowoli budowlanych zlokalizowanych na terenie Gminy. Z uwagi na bardzo dużą ilość spraw dotyczących warunków zabudowy na terenie gminy wynikającą ze zmiany przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz planowanymi ograniczeniami w zabudowie, brak jest możliwości oddelegowania pracownika do spraw związanych z zarządzaniem procesem przeciwdziałania oraz identyfikacji samowoli budowlanych.

Wójt wyjaśnił ponadto, że z uwagi na brak kontroli zgodności inwestycji z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy oraz z uwagi na brak kontroli terenów stanowiących własność Gminy Chojnice, objętych umowami użyczenia lub dzierżawy, w tym zakresie zgłoszeń nie było. Najważniejszym efektem było wszczęcie postępowania przez PINB dla samowoli budowlanych zlokalizowanych nad brzegiem jeziora Karsińskiego. Wszczęte zostało również postępowanie dla działki w miejscowości Swornegacie.

W zakresie zawiadamiania właściwych organów w zakresie niezgodnego z przeznaczeniem użytkowania gruntu np. poprzez postawienie na gruncie rolnym przyczepy kempingowej lub innej nieruchomości niezwiązanej z uprawą roli, lub wznoszenia nielegalnych budowli takich jak pomosty, wiaty, parkingi, obiekty małej gastronomii, Wójt wyjaśnił, że jedno zgłoszenie dotyczyło pomostu, były również zgłoszenia dotyczące przyczep kempingowych na gruncie rolnym, w pozostałym zakresie zgłoszeń nie dokonywano. Obiekty małej gastronomii, głównie typu food truck stanowią problem z uwagi na możliwość przemieszczania oraz czasowe zajęcie terenu. Ograniczeniem dla prowadzenia kontroli ww. obiektów są ograniczenia kadrowe wynikające m.in. z bardzo dużym obciążeniem wnioskami o warunki zabudowy związanym ze zmianą przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodał również, że na etapie analizy dokumentów wpływających do Wydziału Planowania Przestrzennego oraz Gospodarki Nieruchomościami zostały wytypowane działki do kontroli pod względem zagospodarowania niezgodnie z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy. Niestety, z uwagi na bardzo duże obciążenie wydziału i ograniczenia kadrowe kontrole są odłożone w czasie.

Gmina monitorowała przebieg części postępowań związanych ze zgłoszonymi samowolami budowlanymi. Urząd otrzymywał do wiadomości pisma w sprawach prowadzonych przez PINB na terenie gminy Chojnice. W przypadku uwag do prowadzonych postępowań Gmina miała możliwość wniesienia uwag i brania udziału w planowanych kontrolach.

Jak wyjaśnił Wójt, z możliwości tej korzystała sporadycznie, wyłącznie w sprawach priorytetowych lub szczególnych z punktu widzenia gospodarki przestrzennej. W przypadku m.in. samowoli na wskazanej w wyjaśnieniach działce, Gmina na bieżąco monitorowała etap postępowania, w tym brała udział w kontroli nieruchomości prowadzonej przez PINB. Postępowanie wg. stanu na

dzień zakończenia kontroli chwili obecnej jest na etapie wydanej decyzji o nakazie rozbiórki, ale nie upłynął jeszcze termin na odwołanie.

W innej sprawie zgłoszonej do PINB 28 lutego 2025 r., Urząd po uzyskaniu informacji o braku zamiaru podjęcia działań przez PINB, wystosował do organu pismo o konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich inwestycji realizowanych w otulinie Parku Narodowego, co poskutkowało wszczęciem postępowania.

Wójt wyjaśnił, że brak monitorowania przebiegu wszystkich postępowań wynikał z organizacji pracy poprzedniego dyrektora, jak również z ograniczeń kadrowych – w wydziale zatrudnionych było niewielu pracowników, którzy równolegle realizowali liczne zadania wynikające z bieżącej obsługi mieszkańców w zakresie: planowania przestrzennego, gospodarki komunalnej, budownictwa i dróg. Wydział skupiał się na realizowaniu zadań bieżących wynikających z ustaw oraz regulaminu pracy, a ponadto pisma kierowane przez Starostwo i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego kierowane były do osoby, która nie dokonywała zgłoszeń samowoli.

(akta kontroli str. 1253-1305, 1334-1359, 1668-1697)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził postępowań administracyjnych w zakresie zgodności inwestycji z warunkami zabudowy.

Wójt wyjaśnił, że graniczeniem dla prowadzenia kontroli w zakresie zgodności inwestycji z warunkami zabudowy są ograniczenia kadrowe wynikające m.in. z bardzo dużym obciążeniem wnioskami o warunki zabudowy, związanym ze zmianą przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prowadzone jednak były postępowania w zakresie zgodności inwestycji z MPZP.

W kontrolowanym okresie Gmina nałożyła obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania w przypadku samowolnej zmiany zagospodarowania terenu, w trybie art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na nie wywiązanie się z obowiązku nałożonego decyzją rozpoczęto postępowanie egzekucyjne i skierowano do strony upomnienie na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. Teren został przywrócony do stanu pierwotnego. Nie zastosowano trybu odwoławczego.

Sprawa dotyczyła dwóch działek w Gminie, na których zlokalizowane były przyczepy kempingowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Nie były prowadzone inne działania (w przypadku obiektów budowlanych) poza zgłoszeniami do PINB.

W zakresie nielegalnej zmiany zagospodarowania terenu prowadzone było tylko jedno postępowanie, które było wszczęte w wyniku skargi. Dotyczyło ono przeznaczenia terenu określonego w planie jako zielen publiczna pod pole

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

karawaningowe. Postępowanie zostało umorzone ponieważ właściciel terenu zrezygnował z dalszego jego wynajmu.

Wójt wyjaśnił, że nie były prowadzone kontrole doraźne w powyższym zakresie, z uwagi na brak szczegółowych przepisów w tym zakresie oraz braki kadrowe spowodowane bardzo dużą ilością spraw dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy wynikającą ze zmiany przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również samą procedurą opracowania planu ogólnego gminy.

(akta kontroli str. 1316-1322, 1334-1341, 1668-1697)

W okresie objętym kontrolą, w rejestrze skarg i wniosków w Urzędzie nie zaewidencjonowano pism dotyczących samowoli budowlanych na terenie Gminy.

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono procedury postępowania w sytuacji powzięcia dowolnej informacji dotyczącej samowoli budowlanych na terenie Gminy.

Jak wyjaśnił Wójt przyjęte jest, że w przypadku powzięcia informacji kierowane jest pismo do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z prośbą o kontrolę i podjęcie stosownych działań. Jeżeli natomiast sprawa dotyczy zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia wszczynane jest postępowanie w trybie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na prawidłowe funkcjonowanie wypracowanego sposobu postępowania, organ nie widzi potrzeby opracowania i wdrożenia odrębnej procedury.

Gmina nie prowadziła kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o zabudowie lub lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego ponieważ, jak wyjaśnił Wójt, brak jest przepisów, które nakładają na gminę obowiązki kontrolne w tym zakresie.

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

Wójt wyjaśnił, że Gmina rozważała możliwość wykonania zdjęć lotniczych dla terenu gminy, ale z uwagi na koszty odstąpiła od zamiaru.

W zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu powstawaniu samowoli budowlanych, Urząd współpracował z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym oraz z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”, który dysponuje nieruchomościami Skarbu Państwa.

Wójt wyjaśnił, że pracownicy parków na bieżąco prowadzą oględziny terenów leżących w ich granicach, a ich efektem są zgłoszenia nieprawidłowości oraz wątpliwości do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chojnicach, na policję oraz do Urzędu Gminy, które to organy mogą podejmować dalsze czynności. Efektami współpracy były postępowania prowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w kierunku rozbiórki budynków lub innych obiektów budowlanych. Jednocześnie trudno jest wskazać konkretne przypadki z uwagi na długi okres czasu trwania postępowań i trwające procedury

odwoławcze. Jednakże wskazać należy, że problem stwarzają też niejasne przepisy prawne m.in. dla przyczep kempingowych, które niejednokrotnie traktowane są jak pojazdy i PINB nie uznaje ich za obiekt budowlany.

W Gminie nie były prowadzone kontrole wewnętrzne ani zewnętrzne dotyczące problematyki samowoli budowlanych.

Wójt wyjaśnił, że w związku z ustaleniami przeprowadzonej w Urzędzie kontroli NIK, w trakcie sporządzania jest zbiorcze zestawienie (w formie tabelarycznej) prowadzonych od 2020 r. postępowań na terenie gminy wraz z etapami postępowań i rozstrzygnięciami oraz zestawienie zalegalizowanych obiektów budowlanych przez PINB, celem weryfikacji właściwego sposobu opodatkowania nieruchomości.

(akta kontroli str. 1316-1322, 1334-1341, 1438-1464, 1560-1568, 1668-1697)

2.2 Sprawowanie nadzoru nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości przekazanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 77 umów dzierżawy lub przekazania w użytkowanie na podstawie art. 13 UoGN nieruchomości gminnych z czego 47 dotyczyło nieruchomości rolnych, a 21 działek budowlanych. Na jednej z działek prowadzono prace budowlane związane z budową obiektu turystyki wodnej. Na pozostałych działkach, należących do gminy, nie można było inwestycji.

W toku kontroli badaniem objęto dwanaście umów dzierżawy i użyczenia działek gminnych zawartych lub obowiązujących w okresie objętym kontrolą oraz przeprowadzono oględziny ww. działek, w wyniku czego ustalono m.in, że:

- na dzierżawionej działce znajdował się bar, stanowiący samowolę budowlaną, zlokalizowany częściowo po za objętą umową dzierżawy częścią działki gminnej, dla której MPZP nie przewidywały prowadzenia tego typu działalności. Dzierżawca prowadził budowę bez wymaganych umową dzierżawy uzgodnień, która wykraczała po za dzierżawioną część działki, zajmując przy tym znaczną powierzchnię działki na cele związane z budową oraz prowadzoną ww. działalnością gospodarczą. Ponadto wznoszony budynek zawierał część przeznaczoną do działalności gastronomicznej, co było niezgodne z MPZP. Obiekt znajdował się w całości w pasie 100 m od jeziora objętym zgodnie z MPZP zakazem wznoszenia budowli. Umowa dzierżawy zawarta w 2021 r. na okres 25 lat została rozwiązana za porozumieniem stron 3 marca 2025 r. , a następnie 4 marca 2025 r. zawarto, w trybie bezprzetargowym, z dotychczasowym dzierżawcą umowę dzierżawcy tożsamej przedmiotowo nieruchomości na 30 lat, pomimo niewywiązania się dzierżawcy z umowy z 2021 r. oraz prowadzenia niezgodnie z MPZP i w oparciu o samowolę budowlaną baru zgodnie z wyżej zawartym opisem. Ogłoszenie w BIP o możliwości wydzierżawienia niniejszej działki zostało opublikowane po podjęciu uchwały przez Radę Gminy w Chojnicach w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawcy na 30 lat z dotychczasowym dzierżawcą;

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: „UoGN”

- na dzierżawionej powierzchni działki (20 m²) znajdował się kiosk gastronomiczny stanowiący samowolę budowlaną. Dzierżawca wykorzystywał do prowadzenia działalności gospodarczej również nieobjętą dzierżawą część działki gminnej;
- niedzierżawiona część działki gminnej wykorzystywana była jako ogródek restauracyjny;
- na działce gminnej dzierżawionej wraz z budynkiem w którym znajdował się hotel stwierdzono namiot restauracyjny o powierzchni ok 240 m² stanowiący samowolę budowlaną, w umowie dzierżawy nie określono miejsca usytuowania dzierżawionej części działki, a użytkowana część działki jest większa niż określona w umowie, czynsz dzierżawy ustalono w walucie obcej, a jego wysokość obniżono w trakcie trwania umowy;
- dzierżawca wystąpił do Wójta z wnioskiem o wydzierżawienie działki na której znajdowały się nieruchomości gminne, z wykorzystaniem których dzierżawca prowadził działalność gospodarczą, na kolejne 15 lat. Wójt wyraził zgodę, a następnie zawarł z dotychczasową dzierżawcą umowę użyczenia wskazanej działki wraz ze znajdującą się na niej nieruchomości. Informacji o możliwości wydzierżawienia przedmiotowej nieruchomości nie opublikowano w BIP;
- na trzech sąsiadujących ze sobą działkach, na których prowadzona była działalność gastronomiczna, oddanych w użyczenie, stwierdzono obecność wiaty stanowiącej samowolę budowlaną oraz podesty pod ogródek restauracyjny, pokrywające znaczną część dwóch działek, pomimo że w umowie dzierżawy dzierżawca ma obowiązek dbania o trawnik i jego pielęgnację znajdujący się na oddanych w użyczenie działkach. Informacji o możliwości wydzierżawienia lub wzięcia w użyczenie przedmiotowych nieruchomości nie opublikowano w BIP;
- w dwóch umowach użyczenia na czas nieokreślony, zawarto zapis, że zmiana sposobu użytkowania wymaga zgody biorącego w użyczenie.

W sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” zawarto opis ww. nieprawidłowości wraz z wyjaśnieniami Wójta.

(akta kontroli str. 870-1668-1697)

Gmina nie prowadziła kontroli terenów przekazanych w użytkowanie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1668-1697)

W badanym okresie Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska. Nie były prowadzone kampanie informacyjne dla dzierżawców o konsekwencjach prawnych samowoli budowlanej, bo nikt nawet nie zakładał, że takie mogą mieć miejsce. Nie publikowano również wytycznych dotyczących dopuszczalnej zabudowy, za wyjątkiem publikacji planów miejscowych.

Wójt wyjaśnił, że działania informacyjne w zakresie samowoli budowlanych prowadzone były w ramach konferencji prasowych organizowanych cyklicznie przez Urząd, na których Wójt często wypowiadał się na temat nielegalnej zabudowy m.in. na półwyspie Miechurz, nad jeziorem Karsińskim w msc. Małe Swornegacie oraz innych terenach w gminie Chojnice. Jednocześnie, w związku

z ustaleniami przeprowadzonej w Urzędzie kontroli NIK, rozważane jest podjęcie działań informacyjnych w zakresie samowoli budowlanych i rozszerzenie funkcjonalności Systemu Informacyjnego Przestrzennej Gminy Chojnice o możliwość zgłaszania podejrzenia nielegalnej zabudowy lub zmiany zagospodarowania terenu, które poprzez skrzynkę e-mail będą trafiały do pracownika odpowiedzialnego merytorycznie.

(akta kontroli str. 1560-1568)

W kontrolowanym okresie w rejestrze skarg, prowadzonym w Urzędzie, nie odnotowano skarg lub informacje o nieprawidłowościach w związku z realizacją ww. umów lub działalnością realizowaną na przekazanych gruntach lub identyfikacją samowoli budowlanych na tych terenach.

Przekazywanie gruntów na cele związane z turystyką i rekreacją było przedmiotem audytu wewnętrznego lub kontroli zewnętrznych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 1660-1667)

2.3 Podejmowanie działań mających na celu ograniczenie wpływu samowoli budowlanych na środowisko .

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały m.in. niżej wymienione uchwały Rady Gminy w Chojnicach w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Chojnice:

- uchwała nr XXIII/393/2017¹⁹
- uchwała nr XV/267/2020²⁰
- uchwała nr XXIV/418/2021²¹
- uchwała nr XLVI/776/2023²²
- uchwała nr VII/112/2025²³

Stawki maksymalne za wywóz nieczystości na terenie Gminy określono w:

- Uchwale nr XXII/377/2021 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Chojnice.

- Uchwale nr XXXV/626/2022 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Chojnice.

Przed przyjęciem uchwały nr XXII/377/2021 górne stawki za wywóz nieczystości w Gminie, w okresie objętym kontrolą nie były określone. Wójt nie przedłożył

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2017, poz. 2247

²⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020, poz. 2882

²¹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2021, poz. 2144

²² Dz. Urz. Woj. Pom. z 2023, poz. 4309

²³ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2025 r. poz. 1067.

projektu uchwały w tym zakresie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1560-1568)

Gmina w okresie objętym kontrolą nie dokonywała wywozów zastępczych w zakresie nieczystości ciekłych, jak i odpadów komunalnych.

Na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴, Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na realizację wyżej wskazanych usług. W kontrolach przeprowadzanych na terenie tutejszej gminy nie stwierdzono braku zawartych umów, w związku z powyższym nie dokonywano wywozów zastępczych.

Wójt zaznaczył, iż przepisy prawa nie wskazują, by w trakcie kontroli sprawdzana była kwestia legalności zabudowy. Ponadto istniejące przepisy prawa nie dają gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa jest samowolą budowlaną. Mając powyższe na uwadze, w trakcie dokonywanych czynności kontrolnych, a także po ich wykonaniu, kontrolujący nie dysponuje informacją w zakresie legalności zabudowy.

Gmina nie dysponowała danymi w zakresie czy zwarte umowy na wywóz nieczystości i odpadów komunalnych obejmowały działki na których zidentyfikowano samowole budowlane. Ile z takich nieruchomości objęto gminnymi usługami komunalnymi, a ile nie posiadało takich umów.

Wójt wyjaśnił, że na podstawie art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma obowiązek kontroli właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu swojej nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. Zakres tej kontroli jest wprost wskazanym w przytoczonym powyżej artykule ustawy i zobowiązuje Wójta do kontrolowania umów na wywóz nieczystości ciekłych posiadanych przez właścicieli nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej i umów na odbiór odpadów komunalnych (z nieruchomości, które nie zostały objęte gminnym systemem gospodarki odpadami) oraz dowodów uiszczenia opłat za te usługi. W ww. przepisach prawa nie jest wskazane, by w trakcie kontroli sprawdzana była kwestia legalności zabudowy. Ponadto istniejące przepisy prawa nie dają gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa jest samowolą budowlaną, a tym bardziej nie nakładają na gminę obowiązku prowadzenia rejestru samowoli budowlanych. Mając powyższe na uwadze, w trakcie dokonywanych czynności kontrolnych, a także po ich wykonaniu, kontrolujący nie dysponuje informacją w zakresie legalności zabudowy.

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 733; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wójt wyjaśnił, że kontrole wywozu nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych prowadzone były pod kątem wskazanym w art. 6 ust. 5a ustawy utrzymania czystości i porządku w gminach. Przepisy prawa nie wskazują, aby kontrola dotyczyła legalności posadowionej zabudowy. W związku z powyższych gmina nie posiada informacji, które ze skontrolowanych nieruchomości są zaliczane jako samowola budowlana.

Odnosnie 50 działek, na których zidentyfikowano podczas kontroli NIK obiekty stanowiące samowole budowlane lub tymczasowe obiekty budowlane zlokalizowane bez wymaganych zgłoszeń, objętych w trakcie kontroli weryfikacją przeprowadzenia kontroli wywozu nieczystości ustalono, że:

- kontrolą objęto osiem działek, z czego tylko na jednej zidentyfikowano 27 zbiorników;
- 17 działek miało dostęp do kanalizacji sanitarnej;
- 27 działek nie objęto kontrolą, z czego w dziewięciu przypadkach Urząd wskazał o braku wiedzy o samowoli budowlanej, na dwóch działkach ustawione były samochodowe przyczepy kempingowe, jedna działka zabudowana była domkiem typu holenderskiego.

Gmina Chojnice w okresie objętym kontrolą nie zlecała usuwania nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych pochodzących z gospodarstw domowych, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. W związku z powyższym Gmina Chojnice nie poniosła kosztów z tym związanych.

Wójt wyjaśnił, że odpady komunalne przez Gminę odbierane są z nieruchomości zamieszkałych, objętych gminnym systemem gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 6m ust. 1 pkt 1) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy obowiązani są do złożenia do wójta deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie zaś z art. 6m ust. 1 a deklaracja powinna zawierać dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Istniejące przepisy prawa nie wskazują, by odbiór odpadów uzależniony był od kwestii związanej z legalnością zabudowy. W związku z powyższym kwestia ta nie jest weryfikowana. Ponadto istniejące przepisy prawa nie dają gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa jest samowolą budowlaną

(akta kontroli str. 1323-1329, 1438-1464, 1560-1568, 1668-1697)

Gmina Chojnice prowadziła kontrole z zakresu ochrony środowiska, jednak w trakcie tych kontroli nie analizowano, która z kontrolowanych nieruchomości jest samowolą budowlaną oraz jaki ma ona wpływ na środowisko. Zdaniem Wójta istniejące przepisy prawa nie dają gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa jest samowolą budowlaną.

Gmina przeprowadzała kontrole w zakresie ochrony środowiska związane z:

- gospodarką wodno-ściekową (kontrole zawartych umów na wywóz nieczystości ciekłych, częstotliwości wywozu oraz dowodów uiszczenia opłaty za te usługi). Kontrole obliżowały właścicieli urządzeń do zawarcia indywidualnych

umów na wywóz nieczystości ciekłych oraz przestrzegania częstotliwości wywozu. Kontrole zgłoszonych instalacji prowadzone są co 2 lata. W trakcie kontroli właściciele instalacji pouczani są o częstotliwości wywozu nieczystości ciekłych. W przypadku pierwszych kontroli zdarzały się nieprawidłowości w postaci niesystematycznych wywozów, jednak rekontrole wykazały wyeliminowanie problemu;

- gospodarką odpadami komunalnymi (kontrole przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie zawartych umów na wywóz odpadów komunalnych, częstotliwości wywozu oraz dowodów uiszczenia opłaty za te usługi). Kontrole obligowały przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą do zawarcia indywidualnych umów na wywóz odpadów komunalnych oraz przestrzegania częstotliwości wywozu. Kontrole prowadzone są co 2 lata. W trakcie pierwszych kontroli przedsiębiorcy pouczani są o częstotliwości wywozu odpadów komunalnych. W roku 2026 planowane są kontrole budynków letniskowych.

- ochroną powietrza (kontrola eksploatowanego źródła ciepła). Kontrole prowadzone są doraźnie. W trakcie kontroli weryfikowane są zamontowane piece z informacją wskazaną w CEEB. Weryfikacja dotyczy również zgodności eksploatowanych źródeł ciepła z ustawą antysmogową. Podczas kontroli nie wykryto nieprawidłowości, a właściciele nieruchomości pouczano o obowiązku wymiany pieca zgodnie z informacjami zawartymi w ustawie antysmogowej;

- nielegalnie składowanymi odpadami (miejsca zgłaszane przez mieszkańców, sołtysów lub pracowników gminy). Kontrole przeprowadzane są na zgłoszenia, gdzie właściciel gruntu zostaje poinformowany o obowiązku uprzątnięcia terenu. Po 30 dniach prowadzona jest rekontrola. W przypadku gdy odpady dalej są składowane na nieruchomości wszczynane zostaje postępowanie, które kończy się decyzją nakazującą. W przypadku gdy odpady zostały uprzątnięte i został okazany dokument potwierdzający przekazanie odpadu sprawa pozostaje zamknięta.

Od 2022 roku do Urzędu Gminy w Chojnicach wpłynęło 81 zgłoszeń eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków, gdzie jednym z załączników jest pozwolenie na budowę, bądź zgłoszenie budowy. Wójt Gminy Chojnice, jako organ ochrony środowiska w ten sposób weryfikował legalność posadowionych instalacji. Zgłoszenia dokonywane były przez właścicieli nieruchomości na podstawie art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska²⁵ w związku z Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia²⁶. Wykaz zgłoszeń wykazano w załączniku.

Wójt poinformował, że w sierpniu 2025 r. miesiącu do Starostwa Powiatowego w Chojnicach przekazany zostanie wykaz wszystkich instalacji tj. szamb, przydomowych oczyszczalni ścieków (z wyłączeniem przydomowych oczyszczalni ścieków, dla których dokonano zgłoszenia eksploatacji) celem potwierdzenia legalności ich posadowienia.

²⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1510)

W okresie objętym kontrolą podmioty zewnętrzne nie prowadziły kontroli z przedstawicielem gminy z zakresu ochrony środowiska i krajobrazu. W związku z powyższym tutejsza gmina nie dysponuje protokołami z przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 1323-1329, 1438-1464, 1560-1568, 1668-1697)

W okresie objętym kontrolą Wójt nie wnioskował o przeprowadzenie z zakresu ochrony środowiska i krajobrazu.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Chojnice wydawał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji realizowanych na terenie tutejszej Gminy, dla których zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁷ uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane. W trakcie trwania procedur Wójt zwracał się o opinię do organów wskazanych w ww. ustawie, które opiniowały realizację przedmiotowych inwestycji. Po wydaniu decyzji i jej uprawomocnieniu w myśl przepisów kodeksu postępowania administracyjnego sprawa zostaje zakończona, a dalszy bieg jej realizacji zależy od inwestora i innych organów, w tym udzielających pozwolenia na budowę.

Wójt nie posiada wiedzy na temat etapu realizacji inwestycji oraz jej wykonania. Wójt nie wnioskował również do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli.

(akta kontroli str. 1323-1329, 1599-1626, 1643-1650, 1438-1464)

Na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą, nie prowadzono kontroli zagrożenia pożarowego wynikających z samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 1655-1659)

W zakresie współpracy Gminy z organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne Wójt wyjaśnił, że Gmina w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne współpracuje z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym oraz z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”. Pracownicy parków na bieżąco penetrują tereny atrakcyjne turystycznie i zgłaszają nieprawidłowości oraz wątpliwości do PINB w Chojnicach, na policję oraz do Urzędu Gminy.

Wójt wyjaśnił, że efektami współpracy są postępowania prowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w kierunku rozbiórki budynków.

(akta kontroli str. 1323-1329, 1599-1626, 1643-1650, 1438-1464)

Gmina nałożyła obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania w przypadku samowolnej zmiany zagospodarowania terenu, co odbywało się w trybie art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu

²⁷ Dz. U. poz. 1839 ze zm.

i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na nie wywiązanie się z obowiązku nałożonego decyzją rozpoczęto postępowanie egzekucyjne i skierowano do strony upomnienie na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.). Wskazane postępowanie dotyczyło dwóch działek.

Jednocześnie nie były prowadzone podobne czynności po zakończeniu postępowań przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego związanych z realizacją obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 1323-1329, 1334-1341, 1599-1626, 1643-1650, 1438-1464)

2.4 Naliczanie podatków od nieruchomości, na których zidentyfikowano samowole budowlane oraz korzystanie z innych przychodów wynikających z użytkowania samowoli budowlanych .

W zakresie ustalania i pobierania podatku od nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane lub użytkowanych niezgodnie z ich przeznaczeniem Wójt wyjaśnił, że fakt pobierania bądź niepobierania podatku od nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane został zweryfikowany i przeanalizowany w momencie otrzymania zapytania w trakcie kontroli NIK. Wcześniej komórka zajmująca się wymiarem podatku od nieruchomości nie posiadała wiedzy o samowolach budowlanych.

Wyjaśnił ponadto, że Gmina nie posiada w swoich rejestrach podatkowych w przedmiotach podlegających opodatkowaniu wyodrębnionej kategorii stanowiącej tzw. „domki holenderskie” lub inne obiekty budowlane wznoszone na podstawie zgłoszenia do Starosty, dlatego nie jest możliwe wygenerowanie takich danych z systemu i podanie ile z wyżej wymienionych nieruchomości jest objętych podatkiem. Nieruchomości takie są opodatkowywane jeżeli stanowią przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. To co jest przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości określa art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. i są to nieruchomości lub obiekty budowlane: grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przy opodatkowaniu wyżej wymienionych obiektów („domków holenderskich” i innych obiektów budowlanych wznoszonych na zgłoszenie) decydujące znaczenie ma to, czy mają one wszystkie cechy budynku wynikające z definicji zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w tym fundament, który jest niezbędnym elementem składowym budynku w rozumieniu wyżej wymienionej ustawy. Bardzo często tzw. „domki holenderskie” posadowione są na bloczkach betonowych ułożonych luźno na gruncie. Samo posadowienie obiektu budowlanego na bloczkach nie jest wystarczające do przypisania mu cech fundamentu i takiego związania z gruntem, które wynika z ich występowania i determinuje go za budynek. Samo posadowienie na bloczkach obiektu nie ma charakteru niewzruszalnego, bloczki pełnią jedynie funkcję podpór i izolacji obiektu od podłoża, nie zaś fundamentu trwale wiążącego obiekt z gruntem, dającego pewność jego zakotwiczenia. Nie uwzględniano faktu podłączenia do gminnej sieci wodociągowo kanalizacyjnej, mogłaby to być tylko jedna z cech zakwalifikowania obiektu jako budynek, gdyż zgodnie z definicją wynikającą z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707). art. 1a ust. 1 pkt. 1 „budynkiem jest obiekt wzniesiony

w wyniku robót budowlanych wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach".

W przypadku czterech działek gminnych wydzierżawionych lub przekazanych w użytkowanie nie pobierano podatku od nieruchomości od zabudowań stanowiących samowole budowlane, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie była informowana przez Starostę o fakcie wpłynięcia zgłoszeń dotyczących budynków wznoszonych bez pozwolenia na budowę. Gmina podejmowała próby uzyskania takich informacji pismem nr FN.3251.33.2022 z dnia 09 września 2022 r. Wójt Gminy Chojnice zwrócił się z prośbą do Starosty Chojnickiego o nakładanie obowiązku wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia, w tym wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku o powierzchni zabudowy do 35 m² - względnie także o nakładanie obowiązku geodezyjnego wyznaczenia tych obiektów w terenie. W odpowiedzi z dnia 23 września 2022 r. Starosta Chojnicki wskazał jakie obiekty budowlane podlegają geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej zgodnie z przepisami ustawy - Prawo budowlane oraz, że nakładanie obowiązku jawi się jako arbitralne i dowolne. Starosta Chojnicki wskazał, iż abstrahowałoby to od okoliczności faktycznych każdego, konkretnego przypadku jeżeli miałyby się opierać wyłącznie na argumente troski o finanse publiczne i o możliwości zastosowania innych instrumentów prawnych, które być może w pierwszej kolejności powinny zostać zastosowane.

Gmina nie zawiadamiała Urzędu Skarbowego o fakcie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem nieruchomości będących samowolami budowlanymi, ponieważ, jak wyjaśnił Wójt nie posiadała wiedzy o prowadzonej działalności gospodarczej z wykorzystaniem tych nieruchomości.

Gmina nie pobierała opłaty tytułem zajęcia pasa drogowego przez samowole budowlane. Wójt Gminy jako organ zarządzający drogami gminnymi nie stwierdził i nie został powiadomiony o żadnych obiektach stanowiących samowole budowlane, które byłyby usytuowane w pasie dróg gminnych.

Wójt wyjaśnił, że Gmina pobierając opłaty tytułem użytkowania nieruchomości nie analizuje kwestii związanych z legalnością zabudowy. W związku z powyższym nie posiada informacji czy w zakresie pobierania opłat tytułem użytkowania nieruchomości są nieruchomości będące samowolą budowlaną. Należy zaznaczyć, iż istniejące przepisy prawa nie dają gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa stanowi samowolę budowlaną.

Ponadto poinformował, iż gmina nie posiada uprawnień w zakresie wydawania koncesji, a tym samym pobierania opłaty za zezwolenie na prowadzenie działalności koncesjonowanej

W okresie objętym kontrolą Wójt wydał łącznie cztery decyzje o zezwoleniu na sprzedaż alkoholu na dwóch działkach gminnych, na których prowadzono działalność gastronomiczna w oparciu o samowole budowlane, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1330-1333, 1342-1395, 1465-1487, 1569-1575, 1668-1697)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt w wyniku postępowania przetargowego na wydzierżawienie części nieruchomości o powierzchni 600 m² oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9 o powierzchni całkowitej 3,4012 ha, obręb ewidencyjny Swornegacie, Gmina Chojnice, dla której Sąd Rejonowy w Chojnicach prowadzi księgę wieczystą nr SL1C/00030502/2, na okres 25 lat w celu budowy obiektu związanego z obsługą gastronomiczno-usługową plaży, kąpieliska oraz amfiteatru w miejscowości Swornegacie o maksymalnej powierzchni zabudowy 96 m², umożliwiającego prowadzenie działalności, zawarł umowę dzierżawy z dnia 15 kwietnia 2021 r., w której w § 1 ust 4 wskazano, że ww. teren wydzierżawia się z przeznaczeniem pod budowę obiektu związanego z obsługą gastronomiczno-usługową plaży, kąpieliska oraz amfiteatru w miejscowości Swornegacie zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który oznacza przedmiot dzierżawy jako tereny sportu i rekreacji oraz zieleni. Pozostawało to niezgodne z uchwałą nr XXVIII/445/2017 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Swornegacie „Psia Góra” Gmina Chojnice²⁸, zgodnie z której:

- załącznikiem nr 1 (rysunek planu) - teren na którym położona jest ww. działka został oznaczony jako teren o symbolu 38 US, KDX, Z, położony w strefie 100 m wzdłuż jeziora;

- § 6 ust. 1 pkt 8 – teren oznaczony symbolem 38 US, KDX, Z został przeznaczony jako teren sportu i rekreacji, przejść pieszych oraz zieleni;

- § 14 ust. 6 pkt 6) w zw. z § 14 ust. 2 lit. e – dla terenu teren 38 US, KDX, Z ustalono maksymalne nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości 100 m od linii brzegowej jeziora, dopuszczając budowę jednej stancji wodnej, mieszczącej posterunek WOPR i pomieszczenia sanitarne, w strefie 100 m wzdłuż jeziora.

Wójt wyjaśnił, że ogłoszenie o przetargu na dzierżawę nieruchomości nastąpiło w oparciu o obowiązujące w gminie procedury gospodarowania mieniem komunalnym. Na etapie przygotowania przetargu nie dokonano szczegółowej analizy zapisów MPZP w odniesieniu do tej konkretnej działki. W efekcie przedmiot dzierżawy został ogłoszony w sposób, który nie był w pełni zgodny z przeznaczeniem określonym w MPZP. Należy podkreślić, że działanie miało charakter niezamierzony, a celem ogłoszenia przetargu było efektywne zagospodarowanie mienia gminnego oraz zapewnienie wpływu do budżetu.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2018 poz. 34; dalej: uchwała w sprawie MPZP „Psia Góra”.

W treści umowy dzierżawy zawarty został zapis, iż dzierżawca zobowiązany jest do zagospodarowania nieruchomości w sposób zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. jako teren sportu i rekreacji oraz zieleni. Dzierżawca nie wnosił sprzeciwu do tego zapisu. Oznaczało to, że pomimo omyłkowego opisu w ogłoszeniu przetargowym faktyczne wykorzystanie nieruchomości przez dzierżawcę nie mogło nastąpić w sposób sprzeczny z ustaleniami MPZP.

Zdaniem NIK niezależnie do treści umowy zawartej przez Gminę z dzierżawcą, obie strony umowy zobowiązane są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym prawa miejscowego jakim jest MPZP. Odrębną kwestią pozostaje natomiast ocena zgodności umowy z takimi przepisami, a przez to ocena działań Wójta w tym względzie. W przedmiotowym przypadku, pomimo formalnego zawarcia w ww. umowie odesłania do MPZP, przedmiot umowy pozostawał w oczywistej sprzeczności z jego zapisami.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1464, 1668-1697)

2. Wójt nierzetelnie nie dokonał rozwiązania umowy dzierżawy z 15 kwietnia 2021 r. (opisanej w nieprawidłowości nr 1) na podstawie jej § 5 ust. 3, pomimo wypełnienia warunków w nim wskazanych, tj. niewywiązania się dzierżawcy z postanowień § 2 ust. 1 ww. umowy, zgodnie z którym dzierżawca zobowiązany był do budowy obiektu związanego z obsługą gastronomiczno-usługową zgodnie z koncepcją architektoniczno-budowlanej stanowiącą Załącznik nr 2 do tej umowy – a ostateczny termin realizacji inwestycji wyznaczono do dnia 31 maja 2022, dokonując zamiast tego zmiany ww. umowy na mocy aneksu z dnia 30 listopada 2022 r. m.in. w postaci wydłużenia terminu realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2024 r. Umowa ta została rozwiązana dopiero w dniu 3 marca 2025 r. za porozumieniem stron.

Wójt wyjaśnił, że wizualizacja obiektu związanego z obsługą gastronomiczno-usługową plaży, kąpieliska oraz amfiteatru, który miał zostać posadowiony na dzierżawionym terenie konsultowany był bezpośrednio z Wójtem Gminy Chojnice. Po zaakceptowaniu wizualizacji przez organ gminy okazało się, że obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczał zakładanej intensywności zabudowy. W związku z tym konieczne było podjęcie działań zmierzających do zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi, iż z przyczyn nie leżących po stronie dzierżawcy realizacja budowy planowanego obiektu nie mogła zostać wykonana w planowanym terminie podjęto decyzję o aneksowaniu zapisów umowy w zakresie wydłużenia terminu realizacji inwestycji.

W ocenie NIK w sytuacji stwierdzenia już w toku realizacji ww. umowy niezgodności jej zapisów z MPZP oraz związanym z tym brakiem możliwości realizacji przewidywanej w niej inwestycji w wyznaczonym terminie zasadnym pozostawało dokonanie rozwiązania tej umowy. Wprowadzenie odpowiednich zmian w MPZP, stanowiącym prawo miejscowe uchwalane przez organ stanowiący Gminy, nie stanowiło działania zależnego nie tylko od dzierżawcy, ale też od Wójta jako organu reprezentującego Gminę w ramach przedmiotowego

stosunku zobowiązaniowego i mogło nigdy nie nastąpić w sposób umożliwiający realizację umowy. W istocie, nie doszło do wprowadzenia takich zmian, co następnie stanowiło podstawę rozwiązania tej umowy. Należy również mieć na względzie, że zmiana MPZP stanowiłaby dopasowanie prawa do oczekiwań inwestora z niewątpliwą szkodą dla środowiska naturalnego, jakim jest 100 metrowy pas chroniący wody jeziora Charzykowskiego.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1464, 1668-1697)

3. Wójt niegospodarnie dokonał zmiany umowy dzierżawy z 15 kwietnia 2021 r. (opisanej w nieprawidłowości nr 1):

- na mocy aneksu z dnia 30 listopada 2022 r. m.in. w postaci zwolnienia dzierżawcy z czynszu dzierżawy do momentu rozpoczęcia działalności tj. nie później niż do dnia 31 maja 2022 r.,

- a następnie na mocy aneksu z dnia 30 listopada 2022 r. w postaci wydłużenia zwolnienia dzierżawcy z czynszu dzierżawy do momentu rozpoczęcia działalności do dnia 31 maja 2023 r.,

pomimo posiadania od 2021 r. wiedzy o prowadzonej na działce objętej ww. umową działalności gospodarczej z uwagi na wydanie pozwolenia na prowadzenie sprzedaży alkoholu na tej nieruchomości.

Wójt wyjaśnił, że dzierżawca został zwolniony z czynszu dzierżawnego do momentu rozpoczęcia działalności, tj. do momentu czerpania korzyści. Z uwagi, iż z przyczyn nie leżących po stronie dzierżawcy realizacja budowy planowanego obiektu nie mogła zostać wykonana w planowanym terminie, termin zwolnienia z czynszu dzierżawnego został przesunięty.

Zdaniem NIK, mając na względzie fakt wydania decyzji zezwalającej w powyższej lokalizacji na sprzedaż alkoholu, Wójt miał wiedzę o czerpaniu przez dzierżawcę korzyści z przedmiotowej nieruchomości a zatem zwolnienie z czynszu dzierżawnego było niezgodne z interesem Gminy.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1487, 1668-1697)

4. Wójt w 2024 r. wystąpił do Rady Gminy w Chojnicach o zgodę na zawarcie na okres 30 lat kolejnej umowy dzierżawy dotyczącej części nieruchomości o powierzchni 600 m² oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9 (opisana w nieprawidłowości nr 1) z podmiotem będącym jej uprzednim dzierżawcą na podstawie umowy z dnia 15 kwietnia 2021 r. (opisanej w nieprawidłowościach nr 1—3), pomimo, że niewywiązania się przez dzierżawcy z zapisów tej umowy, która została rozwiązana za porozumieniem stron w dniu 3 marca 2025 r. Stanowiło to działanie nierzetelne.

Wójt wyjaśnił, że brak realizacji inwestycji przez dzierżawcę wynikał z ograniczeń wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu, jako iż przyczyna ta, nie była winą dzierżawcy, organ godził się na przedłużanie terminu realizacji inwestycji, jednocześnie podjął działania w celu zmiany zapisów planu miejscowego. Rozwiązanie umowy i zawarcie nowej, na okres 30 lat, uzasadniony był faktem, iż od dnia zawarcia umowy do dnia jej rozwiązania upłynęło kilka lat. Aby nie przedłużać umowy ponad okres 30 lat,

aby nie zmieniała się na umowę na czas nieokreślony, zastosowano takie rozwiązanie prawne, za aprobatą Radnych Rady Gminy w Chojnicach, którzy popierają zamierzenia i plany dzierżawcy na tym terenie.

NIK wskazuje, że brak możliwości realizacji inwestycji wynikał z okoliczności podlegających ustaleniu w ramach umowy tak przez Gminę jak i przez dzierżawcę, a niezgodność umowy, w zakresie przewidywanej w niej inwestycji, z MPZP miała charakter oczywisty. Zawarcie kolejnej umowy dzierżawy z tym samym podmiotem nie miało zatem uzasadnienia.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1487, 1668-1697)

5. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia i oddania w użyczenie znajdujących się na terenie gminy Chojnice po 27 grudnia 2024 r., w którym zawarto informację o możliwości wydzierżawienia części nieruchomości o powierzchni 600 m² oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9 (opisana w nieprawidłowości nr 1), został podany do publicznej wiadomości dopiero w dniu 4 grudnia 2024r. tj. już po podjęciu w dniu 15 listopada 2024r. uchwały nr V/61/2024 Rady Gminy w Chojnicach w sprawie wydarzenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy na okres 30 lat oraz odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy ww. nieruchomości. Stanowiło to działanie nierzetelne.

Wójt wyjaśnił, że nie ulega wątpliwości, iż wynikająca z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obligatoryjność publikowania wykazu stanowi gwarancję zachowania zasady jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Do czasu sporządzenia i ogłoszenia wykazu, nieruchomości nim objęte pozostają poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie bądź objęcie inną formą władania, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy do wyłącznej kompetencji właściciela. Uchwała rady gminy stanowi wyraz woli właściciela co do określonego sposobu wykorzystania nieruchomości. Bez niej objęcie nieruchomości wykazem miałoby charakter iluzoryczny, ponieważ zainteresowani nie mogliby mieć pewności, że zgoda na jej wydzierżawienie zostanie wyrażona. Stan niepewności niweluje wcześniejsze podjęcie uchwały. Wykaz sporządzany przez organ wykonawczy stanowi wówczas realne wprowadzenie nieruchomości do obrotu prawnego (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2025 r., sygn. akt I SA/Wa 2156/24). Zdaniem Wójta adresatem ww. ogłoszenia byli wszyscy zainteresowani.

Zdaniem NIK opisane wyżej działanie było nierzetelne i nie spełniało wymogu poinformowania o możliwości wzięcia w dzierżawę/użyczenie przedmiotowych nieruchomości. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obligatoryjność publikowania wykazu stanowi gwarancję zachowania zasady jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Tym czasem, informację w tym zakresie opublikowano bowiem po faktycznym rozdysponowaniu przez Wójta wskazanej nieruchomości i to w trybie bezprzetargowym.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1487, 1668-1697)

6. Wójt zawarł w imieniu Gminy Umowę dzierżawy Nr 1/Swornegacie/2025 z dnia 4 marca 2025 r., której przedmiotem była dzierżawa na 30 lat części nieruchomości o powierzchni 600 m² oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9 (opisana w nieprawidłowości nr 1), w której:

- § 1 ust. 4 ustalono, że teren wydzierżawia się z przeznaczeniem pod budowę obiektu służącego turystyce wodnej w miejscowości Swornegacie zgodnie z ustaleniami MPZP, który oznacza przedmiot dzierżawy jako teren sportu i rekreacji, przejść pieszych oraz zieleni. Pozostawało to niezgodne z uchwałą w sprawie MPZP „Psia Góra”, zgodnie z której:
 - załącznikiem nr 1 (rysunek planu) - teren na którym położona jest ww. działka został oznaczony jako teren o symbolu 38 US, KDX, Z, położony w strefie 100 m wzdłuż jeziora;
 - § 6 ust. 1 pkt 8 – teren oznaczony symbolem 38 US, KDX, Z został przeznaczony jako teren sportu i rekreacji, przejść pieszych oraz zieleni;
 - § 14 ust. 6 pkt 6) w zw. z § 14 ust. 2 lit. e – dla terenu teren 38 US, KDX, Z ustalono maksymalne nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości 100 m od linii brzegowej jeziora, dopuszczając budowę jednej stacji wodnej, mieszczącej posterunek WOPR i pomieszczenia sanitarne, w strefie 100 m wzdłuż jeziora;
- § 3 ust. 2 ustalono, że wszystkie prawa i obowiązki z umowy dzierżawy mogą być przeniesione przez dzierżawcę na spółkę osobową lub kapitałową, w której dzierżawca będzie współnikiem odpowiadającym w pełnej wysokości za zobowiązania tej spółki. Pozostawało to niezgodne z Uchwałą Nr V/61/2024 z dnia 15 listopada 2024 r. Rady Gminy w Chojnicach, w której wyrażono zgodę na zawarcie umowy dzierżawy ww. nieruchomości oraz na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy ww. nieruchomości na rzecz osoby, która została następnie wskazana w ww. umowie jako dzierżawca.

Wójt wyjaśnił, odwołując się do regulacji art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 18 ust. 2 kt 9 li. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada uprawnień - kompetencji do wskazywania z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta. W tym bowiem zakresie uprawnienia posiada wyłącznie organ wykonawczy gminy. Rada może jedynie wyrazić zgodę, która musi ograniczać się jedynie do ogólnego oświadczenia w tym zakresie. Odwołał się przy tym do orzecznictwa – tj. do wyroków NSA z 17 sierpnia 2010 r., I OSK 907/10; z 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2614/12. Jak wyjaśnił Wójt, uchwała rady gminy nie może poruszać zagadnień, które ustawowo zastrzeżone są dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Wskazanie w treści uchwały Pani (...) miało walor li tylko informacyjny z uwagi na położenie przedmiotowej nieruchomości i jej walory. Ponadto, odwołując się do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/GI 730/19, Wójt

wyjaśnił, że uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 UoGN ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomości, nie zaś potencjalny dzierżawca. Kwestionowany zapis został przy tym zawarty mając na uwadze m.in. art. 509 Kodeksu cywilnego, umożliwiający cesję wierzytelności, z jednoczesnym zagwarantowaniem, aby to Pani (...) była odpowiedzialna za zobowiązania wynikające z umowy. To Wójt decyduje o treści umowy, nie rada gminy. Powyższe stanowisko koresponduje z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego - m.in.: wyroki z dnia 24 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 231/22, z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12).

Zdaniem NIK uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 37 ust. 4 UoGN ma wskazywać podmiot z którym zostanie zawarta umowa w trybie bezprzetargowym. Uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może bowiem dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków²⁹. Zgoda takiego organu musi być skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata³⁰. W przywołanym przez samego Wójta wyroku WSA w Gliwicach z 29 lipca 2019 r., II SA/GI 730/19³¹, uchwała tego rodzaju nie została zakwestionowana w zakresie w jakim wskazywała na podmiot z którym za zostać zawarta umowa oraz cel zawarcia umowy w trybie bezprzetargowym. Pozostałe przywołane przez Wójta orzecznictwo dotyczyło innych stanów faktycznych i prawnych a nie regulacji art. 37 ust. 4 UoGN. Zatem, w skro w uchwale Rady Gminy wyrażono zgodę na zawarcie umowy dzierżawy ww. nieruchomości ze wskazaną z imienia i nazwiska osoba fizyczną, to zapis § 3 ust. 2 umowy stanowi o przekroczeniu tej zgody. Ponadto zawarcie takiego zapisu w umowie stoi w sprzeczności z treścią podanego do publicznej wiadomości przez Wójta wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia i oddania w użyczenie, zgodnie z którym przedmiotowa działka miała być przeznaczona do dzierżawy przez osobę prywatną, a zatem o jej dzierżawę nie mogły ubiegać się podmioty.

Ponadto, zdaniem NIK, zgodnie z obowiązującym w Gminie prawem wybudowanie obiektu stanowiącego przedmiot kolejnych, powyżej opisanych umów dzierżawy wskazanej nieruchomości gminnej jest niemożliwy z uwagi na istniejące zapisy MPZP, a opisane powyżej działania Wójta naruszają prawo miejscowe jakim jest MPZP.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1487, 1668-1697)

²⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 4.12.2019 r., II SA/Lu 484/19, LEX nr 2768181.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 24.08.2021 r., II SA/OI 395/21, LEX nr 3217153.

³¹ LEX nr 2704408; zob. również wyroki NSA z 27.03.2019 r., I OSK 1500/17 oraz z 8.12.2020 r., I OSK 3033/19, LEX nr 3220324

7. Wójt nierzetelnie realizował umowę dzierżawy Nr 1/Swornegacie/2025 z dnia 4 marca 2025 r. (opisaną w nieprawidłowości nr 6), gdyż nie wyegzekwowała od dzierżawcy realizacji obowiązków wymienionych w § 2 ust. 1 ww. umowy. Na podstawie tego zapisu dzierżawca był zobowiązany do uzgodnienia dokumentacji projektowej i budowlanej dotyczącej realizacji budowy obiektu służącego turystyce wodnej z wydzierżawiającym. Na skutek tego, doszło do prowadzenia budowy niezgodnej z § 1 ust. 4 ww. umowy dzierżawy³² oraz uchwałą w sprawie MPZP „Psia Góra”³³

Wójt wyjaśnił, że inwestor w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej odbył spotkanie w Urzędzie Gminy, na którym przedstawiał koncepcję budynku, która spotkała się z akceptacją Wójta. Ponadto, Wójt wyjaśnił, że Urząd nie prowadził kontroli ponieważ nie przypuszczał, że dzierżawcy/biorący w użyczenie będą wykorzystywać nieruchomości niezgodnie z zapisami umowy.

W ocenie NIK akceptacja przez Wójta koncepcji budynku dokonana podczas spotkania w Urzędzie Gminy nie stanowiła uzgodnienia wynikającego z zapisów przedmiotowej umowy.

W dniu 4 lipca 20205 r. Urząd przeprowadził kontrolę stanu nieruchomości i w związku ze stwierdzeniem niedopełnienia zapisów ww. umowy, dzierżawca został pisemnie zobowiązany do odniesienia się do uwag oraz przedłożenia niezbędnej dokumentacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisma, tj. od 31 lipca 2025 r. Do dnia zakończenia kontroli nie wpłynęła odpowiedź na ww. pismo.

(akta kontroli str. 1074-1252, 1379-1487, 1668-1697)

8. W Urzędzie nie zapewniono skutecznych mechanizmów identyfikacji ryzyk związanych presją inwestycyjną na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz mechanizmów sprawowania rzetelnego nadzoru nad gminnymi nieruchomościami, jak również nie dokonywano kontroli ich wykorzystywania, w tym w zakresie sześciu z 12 objętych badaniem przypadków, tj.:

- oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9, (opisanej w nieprawidłowości nr 1). Skutkowało to bezumownym i niezgodnym z MPZP wykorzystywaniem części tej nieruchomości. Nieruchomość ta w zakresie w jakim nie była objęta umową dzierżawy nr 1/Swornegacie/2025 z dnia 4 marca 2025 r. od 2024 r. podlegała w części zajęciu pod budowę (prowadzoną na podstawie pozwolenia na budowę z decyzji nr AB.6740.1.732.2024) przez dzierżawcę będącego stroną ww. umowy dzierżawy. Ponadto, inna część działki również podlegała bezumownemu wykorzystaniu poprzez posadowienie na niej co najmniej od 2021 r. obiektu budowlanego, wykorzystywanego na prowadzenie działalności gospodarczej, nadto niezgodnego z zapisami § 14 ust. 6 pkt 6) w zw. z § 14 ust. 2 lit. e uchwały w sprawie MPZP „Psia

³² zgodnie z którym - tereny wydzierżawia się z przeznaczeniem pod budowę obiektu służącego turystyce wodnej w miejscowości Swornegacie zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który oznacza przedmiot dzierżawy jako teren usług sportu i rekreacji lub komunikacji pieszej i zieleni.

³³

Góra", ustanawiającego maksymalną nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 100 m od linii brzegowej jeziora.

- oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 239/11 obręb ewidencyjny Charzykowy położonej w Charzykowach, stanowiącej przedmiot umowy dzierżawy z dnia 31 grudnia 1999 r., co skutkowało posadowieniem bez zgłoszenia lub uzyskana pozwolenia na budowę obiektu w postaci pawilonu restauracyjnego i wykorzystywaniem do prowadzenia działalności gospodarczej.
- oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki nr 240/23, 240/24 i 239/11 położonych w miejscowości Charzykowy, obręb ewidencyjny Charzykowy, stanowiącej przedmiot umowy użyczenia nr 1/Charzykowy/2021 z 25 października 2021 r., co skutkowało posadowieniem i wykorzystywaniem, wiaty zlokalizowaną bez zgłoszenia lub uzyskana pozwolenia na budowę, częściowo na działkach 240/24 i 239/11 oraz podestów, na których umiejscowiono „ogródki” gastronomiczne, zlokalizowane na działce 240/23.
- oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 242/7 obręb ewidencyjny w miejscowości Charzykowy. Skutkowało to bezumownym i niezgodnym z Prawem budowlanym wykorzystywaniem części tej nieruchomości. Na nieruchomość w zakresie w jakim była objęta umową dzierżawy nr 1/Charzykowy/2020 z dnia 13 marca 2020 r., której przedmiotem było wydzierżawienie 20 m² ww. działki nr 242/7 o całkowitej powierzchni 1935 m², posadowiony był obiekt w postaci kiosku gastronomicznego bez zgłoszenia lub uzyskana pozwolenia na budowę. Ponadto część działki nie objętej ww. umową dzierżawy podlegała bezumownemu wykorzystaniu na działalność gospodarczą przez dzierżawcę
- oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 240/47, obręb ewidencyjny Charzykowy. Nieruchomość w zakresie w jakim była objęta umową dzierżawy nr 2/Charzykowy/2024 wykorzystywana była niezgodnie z ww. umową. Ponadto część działki nie objęta ww. umową dzierżawy podlegała bezumownemu wykorzystaniu jako ogródek restauracyjny.
- oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 985/25 obręb ewidencyjny Swornegacie, stanowiącej przedmiot umowy użyczenia 1/Swornegacie/2022 z dnia 28 marca 2022 r, co skutkowało wykorzystywaniem jej niezgodnie z przeznaczeniem, tj. wobec posadowienia drewnianego tarasu z wygradzoną przestrzenią o charakterze rekreacyjnym. Zgodnie z § 2 ust. 4 ww. umowy użyczenia na terenie użyczenia obowiązuje zakaz sytuowania wszelkiej zabudowy w tym trwale związanej z gruntem.

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie prowadził kontroli ponieważ nie przypuszczał, że dzierżawcy/biorący w użyczenie będą wykorzystywać nieruchomości niezgodnie z zapisami umowy. Wójt nie wydawał upoważnień do przeprowadzania kontroli zgodności wykorzystania działek, będących własnością Gminy, z przepisami prawa i zawartymi umowami dzierżawy/użyczenia, gdyż możliwość przeprowadzenia kontroli wynika z zapisów umowy i stanowi czynność, która nie wymaga odrębnego upoważnienia.

Wójt wyjaśnił w odniesieniu do działki nr 1010/9, że po kontroli przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2025 r. w obecności kontrolera NIK, pracownik Urzędu dokonał porównania lokalizacji realizowanego budynku z granicami obszaru objętego umową dzierżawy. Ponadto pracownik powziął wówczas wiedzę o wykorzystywaniu większego obszaru działki nr 1010/9 obręb Swornegacie niż obszar określony w załączniku do umowy. Wcześniej kontrole nie były prowadzone. Wójt wyjaśnił ponadto, że nie posiadał wiedzy, iż zlokalizowany na działce obiekt stanowi samowolę budowlaną, ani że dzierżawca czerpie z tej nieruchomości korzyści. Wyzdierżawiający wezwał dzierżawcę do złożenia wyjaśnień i podjęcia odpowiednie kroki prawne. W związku z przesłankami wskazującymi na rozbieżność pomiędzy lokalizacją inwestycji a przedmiotem umowy dzierżawy, pismem z dnia 29 lipca 2025 r. dzierżawca została zobowiązana do odniesienia się do uwag oraz przedłożenia niezbędnej dokumentacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, czyli od 31 lipca 2025 r. Do dnia składania wyjaśnień, pomimo upływu czternastodniowego terminu, pismo zostało bez odpowiedzi. W związku z faktem, że teren wykorzystywany obecnie do prowadzenia prac budowlanych, stanowiący własność Gminy Chojnice, a znajdujący się poza granicami dzierżawionej nieruchomości, nie został przekazany inwestorowi do wykorzystania jako plac budowy, pismem z dnia 29 lipca 2025 r. dzierżawca został zobowiązany do odniesienia się do uwag oraz przedłożenia niezbędnej dokumentacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, czyli od 31 lipca 2025 r. Do dnia udzielenia wyjaśnień, pomimo upływu czternastodniowego terminu, pismo zostało bez odpowiedzi.

Wójt wyjaśnił w odniesieniu do działki nr 239/11 położonej w Charzykowach, że nie posiadał wiedzy, że pawilon restauracyjny stanowi samowolę budowlaną. Jednocześnie, z uwagi na brak precyzyjnych zapisów umowy i nieczytelność załącznika graficznego, nie można jednoznacznie stwierdzić, że obiekt znajduje się poza obszarem objętym dzierżawą. Pismem z dnia 29 lipca 2025 r. (doręczonym 14 sierpnia 2025 r.) dzierżawca została zobowiązana do przedłożenia dokumentacji budowlanej ogródka piwnego (pawilonu) wskazanego w załączniku nr 2 do umowy. Następnie, w dniu 7 sierpnia 2025 r., na prośbę Wójta odbyło się spotkanie z przedstawicielem dzierżawcy, jego celem było uzgodnienie możliwości aktualizacji i weryfikacji postanowień umowy z dnia 31 grudnia 1999 r., w tym w szczególności wysokości czynszu dzierżawnego oraz przedmiotu umowy. W toku rozmów poruszono także kwestię pawilonu handlowego zlokalizowanego przed hotelem. Do dnia udzielenia wyjaśnień, Gmina nie otrzymała jednak wymaganej dokumentacji budowlanej dotyczącej tego obiektu.

Wójt wyjaśnił w odniesieniu do działek nr 240/23, 240/24 i 239/11, że pismem z dnia 29 lipca 2025 r. (doręczonym 31 lipca 2025 r.) biorący do użytkowania został zobowiązany do ustosunkowania się do zarzutu niezgodnego z umową korzystania z gruntu oraz bezumownego zajmowania nieruchomości w związku z posadowieniem wiaty poza obszarem objętym umową użyczenia, bez prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zobowiązano go także do przedłożenia wymaganej dokumentacji. Pismem z dnia 13 sierpnia 2025 r. (wpływ 14 sierpnia 2025 r.) wezwany odniósł się do sprawy i zadeklarował

rozbiórkę wiaty do dnia 4 września 2025 r. Po upływie wskazanego terminu zostanie przeprowadzona wizja kontrolna w celu weryfikacji wykonania zobowiązania. W zależności od wyników kontroli zostaną podjęte dalsze niezbędne działania w celu przywrócenia terenu do stanu pierwotnego. Wójt wyjaśnił ponadto, że do czasu kontroli przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2025 r. w obecności kontrolera NIK, pracownik Urzędu nie posiadał wiedzy o obiektach budowlanych zlokalizowanych na działkach gminnych nr 239/11, 240/24 i 240/23 obręb Charzykowy, stanowiących własność Gminy Chojnice. Wcześniej kontrole w tym zakresie nie były prowadzone. W reakcji na powyższe, pismem z dnia 29 lipca 2025 r. (data odbioru: 31.07.2025 r.) biorący do używania został zobowiązany do ustosunkowania się do zarzutu niezgodnego z umową użytkowania gruntu oraz bezumownego korzystania z nieruchomości w związku z usytuowaniem wiaty poza obszarem objętym umową użyczenia, a także do przedłożenia stosownej dokumentacji uprawniającej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Wójt wyjaśnił, w odniesieniu do działki nr 242/7 w miejscowości Charzykowy że Gmina nie miała wiedzy, iż obiekt zlokalizowany na przedmiotowej działce stanowi samowolę budowlaną ani że dzierżawca czerpie korzyści z części nieruchomości nieobjętej umową dzierżawy. W związku z informacjami uzyskanymi w toku kontroli, w dniu 29 lipca 2025 r. skierowano do dzierżawcy pismo zobowiązujące go do złożenia stosownych wyjaśnień. Pismem z dnia 13 sierpnia 2025 r. (data wpływu: 14.08.2025 r.) dzierżawca odniósł się częściowo do sprawy, jednak przedstawione wyjaśnienia są niekompletne. Z tego względu podjęte zostaną dalsze działania zmierzające do doprowadzenia do stanu zgodnego z postanowieniami umowy. Brak zapisów umownych wynikał z braku możliwości zabudowy na tym terenie.

Wójt wyjaśnił w odniesieniu do działki nr 240/47 w miejscowości Charzykowy, że Wydierżawiający nie miał wiedzy, iż działalność prowadzona na terenie objętym umową prowadzona jest przez inny podmiot, dlatego podjęte zostaną niezbędne kroki celem wyjaśnienia niezgodności. Z uwagi na brak kontroli terenów objętych umowami, Gmina Chojnice nie posiadała wiedzy, że użytkowany jest teren większy niż objęty umową, dlatego podjęte zostaną niezbędne kroki celem wyjaśnienia niezgodności.

Wójt wyjaśnił w odniesieniu do działki 985/25, że do czasu przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2025 r. kontroli, z udziałem kontrolera NIK, Gmina nie posiadała wiedzy o faktycznym sposobie użytkowania działki. W związku ze stwierdzonym naruszeniem zostaną podjęte działania zmierzające do rozwiązania umowy oraz usunięcia obiektu znajdującego się na nieruchomości.

Sekretarz wyjaśniła, że stwierdzone uchybienia wynikają z obiektywnych ograniczeń prawnych i organizacyjnych, nie zaś z zaniedbania obowiązków. W okresie objętym kontrolą nie docierały do niej od pracowników jakiegokolwiek sygnały czy problemy dotyczące realizacji umów dzierżawy nieruchomości gminnych, jak i w zakresie samowoli budowlanych. Urząd nie przypuszczał, że dzierżawcy/biorący w użyczenie będą wykorzystywać nieruchomości niezgodnie z zapisami umowy. Po uzyskaniu takich informacji w trakcie niniejszej kontroli niezwłocznie podjęto działania – wystosowane zostały pisma do osób korzystających z przedmiotowego terenu w celu uregulowania – wyjaśnienia

sprawy. Ponadto, Sekretarz wyjaśniła, że nie jest w stanie kontrolować realizacji wykonywania setek, jak nie tysięcy umów zawartych w kontrolowanym okresie, tym bardziej że podlegli pracownicy wcześniej nie zgłaszali nieprawidłowości.

Dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że zgodnie z § 27 ust. 4 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Chojnice przyjętego Zarządzeniem Wójta Gminy Chojnice z dnia 6 maja 2024 r.: „Do zadań Wydziału w zakresie spraw związanych z gospodarką nieruchomościami należy w szczególności: gospodarowanie i zarządzanie komunalnymi gruntami w tym ich zamiana i zbywanie, oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę, najem i użyczenie oraz przekazywanie w trwały zarząd.” Brak jest informacji o konieczności kontroli ww. gruntów. Również w zakresie obowiązków na stanowisku Dyrektora brak jest zapisów dotyczących kontrolowania wydzierżawianych i użyczanych gruntów, nie posiadam również odrębnego upoważnienia do przeprowadzania kontroli. Możliwość kontroli wynika natomiast z zapisów umów, ale praktycznie kontrole takie do tej pory nie były przeprowadzane. Ponadto, Dyrektor wyjaśniła, że nie była świadoma, że nieruchomości te mogą być wykorzystywane niezgodnie z zapisami umowy, dlatego po kontroli przeprowadzonej 4 lipca 2025 r. w obecności kontrolera NIK będzie do przeprowadzania regularnych kontroli realizacji umów. Zarówno regulamin organizacyjny urzędu, jak również jej zakres obowiązków nie obejmuje wprost tematyki samowoli budowlanych. Jako dyrektor wydziału upoważniona została przez Wójta do prowadzenia spraw dotyczących zmiany zagospodarowania terenu, które nie wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia (art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i takie postępowania w miarę możliwości czasowych prowadzi. Wyjaśniła również, że stara się na bieżąco weryfikować działki podczas analizy dokumentów dotyczących ustalenia warunków zabudowy, a w przypadku wątpliwości pisma z prośbą o wyjaśnienie lub kontrolę kierowane są do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, co zgodnie z jego oczekiwaniem musi zostać poprzedzone naszą weryfikacją w terenie. Z uwagi na bardzo trudny okres wykonywania obowiązków, związany z bardzo dużą ilością wniosków o warunki zabudowy wynikającą ze zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prowadzenie procedury opracowania planu ogólnego Gminy Chojnice, jak również ograniczenia kadrowe nie ma możliwości realizacji systematycznych kontroli/wizji w terenie.

Zdaniem NIK powyższe świadczy o braku rzetelnego nadzoru w Urzędzie nad nieruchomościami gminnymi.

(akta kontroli str. 1334-1464, 1560-1575, 1668-1697)

9. Wójt w dniu 15 stycznia 2025 r. zawarł w imieniu Gminy umowę użyczenia nr 1/Charzykowy/2025, na podstawie której Gmina jako użyczający oddała biorącemu w użyczenie do bezpłatnego używania teren stanowiący jego własność o łącznej powierzchni 0,0920 ha, będący częścią działki nr 238/7 obręb Charzykowy. Było to działaniem niegospodarnym gdyż:

- umowa użyczenia została zawarta z podmiotem, będącym uprzednim dzierżawcą ww. nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy z dnia 15 stycznia 2015 r.;

- na podstawie umowy dzierżawy z dnia 15 stycznia 2015 r. ww. nieruchomości dzierżawca zobowiązany był do uiszczania czynszu 505 zł netto kwartalnie;
- na podstawie umowy dzierżawy z dnia 15 stycznia 2015 r. ww. nieruchomości dzierżawca prowadził działalność gospodarczą na ww. nieruchomości;
- podmiot będący dzierżawcą z umowy z dnia 15 stycznia 2015 r. w związku z upływem terminu jej trwania z dniem 14 stycznia 2025 r. wniósł o przedłużenie trwania tej umowy ww. nieruchomości na kolejne 15 lat;
- podmiot biorący w użyczenie na podstawie umowy użyczenia kontynuuje prowadzenie na ww. nieruchomości działalność gospodarczą. Skutkowało to utratą przez Gminę wpływów z tytułu wynagrodzenia z umowy dzierżawy.

Ponadto było to działanie nierzetelne, które skutkowało odstąpieniem od konieczności uzyskania zgody Rady Gminy na wydzierżawienie nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, wynikającego z art. 37 ust. 4 UoGN.

Wójt wyjaśnił, że Dzierżawcy z dużym wyprzedzeniem zwrócili się do Wójta z wnioskiem o przedłużenie umowy – pismo wpłynęło do Urzędu dnia 24 października 2024 r. Na tym dokumencie widnieje własnoręczna adnotacja Wójta o wyrażeniu zgody na takie przedłużenie. Nie oznaczało to jednak automatycznej zgody Rady Gminy, albowiem w przypadku dzierżawy konieczna stałaby się jej uchwała. Po złożeniu wniosku przez Dzierżawców odbywały się spotkania, na których Wójt wsłuchiwał się w opinię Radnych, Sołtysów czy Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury, co do formy korzystania z nieruchomości gminnej w kolejnym okresie. Postanowiono, iż zostanie zawarta umowa użyczenia. Wójt swoją adnotacją, o której mowa powyżej, zaaprobował wniosek Dzierżawców o przedłużenie umowy dzierżawy. Dotychczasowa współpraca stron odbywała się wzorowo, zaś Dzierżawcy wywiązywali się z zapisów umowy oraz w profesjonalny sposób prowadzili odpłatnie i na zlecenie Gminnego Ośrodka Kultury – Punkt Informacji Turystycznej. Podczas Kolegium Rady z udziałem zaproszonych gości analizowano zasadność dalszej dzierżawy, względnie zawarcie umowy użyczenia, pod warunkiem bezpłatnego prowadzenia Punktu Informacji Turystycznej. Biorący w użyczenie mieli się także zobowiązać do bezpłatnego utrzymania czystości i porządku na wskazanym obszarze. Po szerokich konsultacjach - zdecydowano, iż teren ten zostanie objęty umową użyczenia.

W ocenie NIK powyższe działanie nie miało uzasadnienia, w szczególności pod względem ekonomicznym.

(akta kontroli str. 1379-1464, 1668-1697)

10. Wójt nierzetelnie wydał sześć zezwoleń na sprzedaż alkoholu³⁴ w obiektach zlokalizowanych na stanowiących własność Gminy działkach oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1010/9, obręb geodezyjny Swornegacie (opisanej w nieprawidłowości nr 1) oraz 239/11, obręb geodezyjny Charzykowy (opisanej w nieprawidłowości nr 9), pomimo prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o obiekty posadowione bez wymaganych zgłoszeń lub

³⁴ W tym: trzy z dnia 30 kwietnia 2018 na okres od 01 maja 2018 r. do 31 marca 2028 r. oraz trzy 11 czerwca 2021 r. na okres od 11 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2031 r.

zezwoleń, a w przypadku działki nr 1010/9, obręb geodezyjny Swornegacie również niezgodnie z MPZP (co opisano w nieprawidłowości nr 8).

Wójt wyjaśnił, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zostały wydane przedsiębiorcom, których punkty sprzedaży napojów alkoholowych zlokalizowane są na działkach nr 239/11 obręb geodezyjny Charzykowy oraz nr 1010/9 obręb geodezyjny Swornegacie na podstawie złożonych przez nich wniosków zawierających dokumenty spełniające wymogi ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r., zawarte w jej art. 18 ust. 6: dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych; zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448); oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami radami gminy, o których mowa w art.12 ust. 1-3 w.w ustawy. Wnioskodawca spełnił w/w przesłanki. Organ udzielający zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie miał wiedzy, iż punkty sprzedaży napojów alkoholowych stanowią samowolę budowlaną.

Zdaniem NIK wydanie ww. zezwoleń na sprzedaż alkoholu było nierzetelne, gdyż opierało się o potwierdzenie tytułu prawnego do lokalu, który nie powinien istnieć, a co do czego Wójt powinien mieć świadomość wobec faktu, iż pozwolenia dotyczyły nieruchomości gminnych.

(akta kontroli str. 1379-1487, 1668-1697)

11. Wójt nie umieścił na stronie internetowej Urzędu lub w BIP Gminy wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia oraz do oddania w użyczenie i najem znajdujących się na terenie Gminy Chojnice, w których uwidocznione zostałyby działki oznaczone w ewidencji gruntów jako działki 240/23, 240/24, 239/11 Charzykowy, 985/25 Swornegacie. Pozostawało to niezgodne z art. 35 ust 1 UoGN, który stanowi, że „Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.”

Wójt wyjaśnił, że brak publikacji pozostałych wykazów nie był działaniem zamierzonym, lecz wynikał z niedopatrzenia pracownika.

NIK wskazuje, że powyższe stanowi kolejny przykład braku prawidłowego prowadzenia procesu wydzierżawiania i bezpłatnego użyczenia nieruchomości gminnych.

(akta kontroli str. 1396-1437, 1668-1697)

12. Wójt niegospodarnie nie podjął działań zmierzających do zmiany umowy dzierżawy z dnia 31 grudnia 1999 r., dotyczącej nieruchomości zabudowanej oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 239/11, w miejscowości Charzykowy, w zakresie podwyższenia czynszu dzierżawnego, ustalonego na mocy aneksu z dnia 3 marca 2005 r. na kwotę 1102 euro miesięcznie i nie podlegającego waloryzacji, pomimo, iż umowa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2029 r, została zawarta na czas nieoznaczony, a dzierżawca prowadzi na nieruchomości działalność gospodarczą w postaci hotelu.

Wójt, wyjaśnił, że zastosowanie przyjętej w umowie stawki wyrażonej w euro było znacznie korzystniejsze, aniżeli zastosowanie złotych polskich i waloryzację inflacyjną. Według Wójta do niniejszej umowy zastosowano, choć nietypowy, model waloryzacyjny.

W ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia przenoszenie na Gminę ryzyka wynikającego z faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez dzierżawcę. Tym bardziej w sytuacji, w której dzierżawca czerpał w okresie objętym kontrolą korzyści majątkowe z położonego na dzierżawionej części działki obiektu wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę (co opisano w nieprawidłowości nr 8).

(akta kontroli str. 1379-1395, 1526-1559, 1668-1697)

13. W okresie od 2 stycznia 2020 r. do 26 lutego 2021 Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu 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.

Wójt wyjaśnił, że w okresie od 2 stycznia 2020 r. do uchwalenia przez Radę Gminy w Chojnicach uchwały nr XXII/377/2021 projekt uchwały w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Chojnice nie został przedłożony Radzie Gminy w Chojnicach. Brak przedłożenia projektu wynikał z niewypracowania w terminie przez poprzednie kierownictwo wydziału górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, jak również z ograniczeń kadrowych – w wydziale zatrudnionych było niewielu pracowników, którzy równolegle realizowali liczne zadania wynikające z bieżącej obsługi mieszkańców

w zakresie: rolnictwa, ochrony środowiska i gospodarki nieruchomościami, w tym wdrażania zmian w systemie gospodarowania odpadami. Wydział skupiał się na realizowaniu zadań priorytetowych, w konsekwencji projekt uchwały został przygotowany i uchwalony dopiero w dniu 26 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 1560-1568, 1668-1697)

14. Pomimo posiadania przez Urząd wiedzy, o zlokalizowaniu na działce położonej w bezpośredniej bliskości jeziora Charzykowskiego, zabudowie złożonej z obiektów rekreacji indywidualnej, pozyskanej w wyniku przeprowadzenia przez Urząd kontroli 27 zbiorników bezodpływowych umiejscowionych w ww. lokalizacji, Urząd nie zawiadamiał o tym fakcie organów nadzoru budowlanego oraz za wyjątkiem jednego przypadku nie pobierał podatku od nieruchomości za domki rekreacji indywidualnej zlokalizowanej na ww. działce, co było działaniem nierzetelnym.

Wójt wyjaśnił, że wydział nie posiadał wiedzy o istnieniu na przedmiotowym terenie budynków, na których mogą być wytwarzane nieczystości ciekłe. Nieruchomości te są aktualnie szczegółowo weryfikowane.

Zdaniem NIK podkreślić należy fakt braku przepływu informacji pomiędzy wydziałami Urzędu w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych, bowiem pomimo m.in. przeprowadzenia przez Wydział Rolnictwa i Środowiska kontroli 27 zbiorników bezodpływowych na jednej z działek położonych bezpośrednio przy jeziorze Charzykowskim, Wydział Finansowy nie wystawiał decyzji podatkowych w zakresie zlokalizowanych na działce budynków rekreacji indywidualnej wskazując, iż powodem niepodejmowania takich czynności był brak wiedzy o nieruchomościach znajdujących się na wskazanej działce. Zdaniem NIK o ile możliwym, aczkolwiek niezgodnym z prawem, jest funkcjonowanie domku rekreacji indywidualnej bez bezodpływowego zbiornika na nieczystości ciekłe i bez podłączenia do kanalizacji gminnej, o tyle znacznie mniej prawdopodobnym jest funkcjonowanie bezodpływowego zbiornika na nieczystości ciekłe bez budynku, do którego jest lub będzie on podłączony. Powyższe wskazuje, że Urząd dysponował wystarczającym zakresem informacji do podejmowania skutecznych działań w zakresie przeciwdziałania i identyfikacji samowoli budowlanych, w tym informowania organów nadzoru budowlanego, a ich zaniechanie wynikało z braku rzetelności działań w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 1438-1464, 1560-1568, 1668-1697)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono mechanizmów identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał również podmiotom zewnętrznym działań mających na celu identyfikację samowoli budowlanych na terenie Gminy. W latach 2020 – 2025 (do dnia 11 kwietnia 2025 r.) Urząd skierował do PINB osiem zgłoszeń, dotyczących 10 działek zlokalizowanych na terenie Gminy. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził postępowań administracyjnych w zakresie zgodności inwestycji z warunkami zabudowy. Gmina nie prowadziła kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o zabudowie lub lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego ponieważ, w ocenie Wójta, brak jest przepisów, które nakładają na gminę obowiązki kontrolne w tym zakresie. W zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu powstawaniu samowoli budowlanych, Urząd współpracował z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym oraz z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”, który dysponuje nieruchomościami Skarbu Państwa, jednakże współpraca ta nie była sformalizowana. Urząd nie prowadził kontroli terenów przekazanych w dzierżawę/użytkowanie, co w ocenie NIK umożliwiło m.in. powstawanie samowoli na ww. terenach oraz czerpanie korzyści majątkowych z tytułu ich eksploatacji przez dzierżawców/biorących w użyczenie niezgodnie z zapisami umów oraz prawa budowlanego. W ramach kontroli zarządczej w Urzędzie nie zapewniono skutecznego i rzetelnego nadzoru nad realizacją umów dzierżawy nieruchomości gminnych, czego efektem było czerpanie korzyści majątkowych przez dzierżawców z samowoli budowlanych zlokalizowanych na dzierżawionych działkach, rzetelnego publikowania w BIP informacji o terenach gminnych przeznaczonych do przekazania w użytkowanie na podstawie umów dzierżawy/użyczenia, sprawnego i skutecznego przepływu informacji pomiędzy wydziałami Urzędu umożliwiającego rzetelną realizację zadań min. w zakresie gospodarki przestrzennej, podatków od nieruchomości i ochrony środowiska oraz wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wydzierżawiania i przekazywania w użyczenie nieruchomości gminnych oraz nadzoru nad tymi nieruchomościami wskazują na nie uwzględnianie zagrożeń wynikających z presji inwestycyjnej, związanej z turystyczną lokalizacją Gminy, w tym samowoli budowlanych związanych z rekreacją indywidualną i komercyjną w działaniach Urzędu oraz na nieskuteczność wdrożonych w Urzędzie mechanizmów i procedur zarządczych w tym zakresie. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania przez Urząd umów zawartych w zakresie sposobu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości przekazanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami2. Zapewnienie rzetelnej kontroli i bieżącego sprawowania nadzoru nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości przekazanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami3. Zapewnienie mechanizmów kontroli zarządczej i adekwatnego przepływu informacji w Urzędzie, uwzględniających ryzyka związane z presją inwestycyjną na atrakcyjnych turystycznie terenach Gminy umożliwiających rzetelną realizację zadań min. w zakresie gospodarki przestrzennej, podatków od nieruchomości i ochrony środowiska oraz wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.4. Podjęcie działań w celu odpowiedniego zabezpieczenia interesów finansowych Gminy w zakresie zawieranych umów na podstawie art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.5. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej realizacji obowiązku publikacji informacji wynikającego z art. 35 ust 1 UoGN |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 12 września 2025 r.

Kontroler

Piotr Lewandowski
doradca techniczny

podpis/podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Ślaboszowski

podpis/podpisano elektronicznie