



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.411.2.3.2024

Pan
Wojciech Wiśniowski
Starosta Sławieński
Starostwo Powiatowe w Sławnie
ul. Stefanii Sempołowskiej 2 A
76-100 Sławno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/23/006 Działania podejmowane w celu zapobiegania samowolom budowlanym w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sławnie ¹ , ul. Stefanii Sempołowskiej 2A, 76-100 Sławno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Wiśniowski, Starosta Sławieński ² , od 1 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przestrzeganie obowiązujących wymogów w zakresie spełniania warunków umożliwiających powstanie obiektów budowlanych w związku z dokonaniem zgłoszenia lub uzyskaniem pozwolenia na budowę.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) ³ z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli miało to związek z badanymi zagadnieniami.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kozłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/145/2024 z 29 sierpnia 2024 r. 2. Hubert Szreder, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/146/2024 z 29 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str.1-4, 67-69, 71)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował działania zmierzające do przestrzegania wymogów dotyczących warunków umożliwiających powstanie obiektów budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, jednak nie wszystkie były prawidłowe.

W przypadku 60,3% (tj. 52,⁶ z 87) analizowanych spraw⁷ obejmujących budowę budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych oraz wiaty, nie wniesiono sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru budowy, pomimo braku spełnienia przez planowane

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Czynności kontrolne zakończono 31 października 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ W jednym przypadku dotyczącym zgłoszenia budowy zbiornika bezodpływowego oraz budynku gospodarczego na działce 183/30, nie wniesiono sprzeciwu do zakresu obejmującego budynek gospodarczy, natomiast wniesiono go w części dotyczącej zbiornika bezodpływowego.

⁷ W postępowaniach na działkach nr: 181/3 (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.609.2019.II, BS.6743.179.2020.X, BS.6743.337.2021.II, BS.6743.447.2022.V, BS.6743.789.2022.XI, BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.42.2023.XI); 181/1 (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.588.2021.II, BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.903.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI, BS.6743.520.2024.XI); 154/2 (BS.6743.51.2020.II, BS.6743.48.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II, BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.392.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.677.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.924.2022.XI, BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.490.2023.XI, BS.6743.500.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI); 158/91 (BS.6743.66.2017.VIII); 183/4 (BS.6743.469.2021.II); 183/6 (BS.6743.356.2022.VIII, BS.6743.808.2022.XI, BS.6743.926.2022.XI); 183/20 (BS.6743.808.2022.XI); 183/9 oraz 183/18 (BS.6743.809.2022.XI); 183/30 (BS.6743.407.2023.XI - w zakresie dotyczącym budynku gospodarczego).

inwestycje warunków zabudowy, określonych w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo⁸. Starosta dopuścił możliwość realizacji budowy wskazanych obiektów, na obszarach zlokalizowanych w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych. Chociaż w mpzp tereny analizowanych inwestycji⁹ przeznaczono pod: zabudowę mieszkaniowo - rekreacyjną lub produkcję rolną, to możliwość ich zabudowy została wykluczona z powodu niewystarczającej odległości od elektrowni wiatrowych. Brak wydania sprzeciwu do zgłoszeń budowy skutkowało naruszeniem art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ w związku z § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp (w związku z § 3 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹, a także w związku z art. 3 pkt 9 oraz art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Pomimo powyższego, w porównywalnym stanie faktycznym i prawnym w przypadku 10,3% analizowanych spraw dotyczących budowy budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych oraz wiaty¹², Starosta wnosił sprzeciw do zgłoszenia zamierzenia budowlanego, z powodu niezgodności z mpzp związanych z zakazami w obrębie stref ochronnych od elektrowni wiatrowych. Podejmowanie rozbieżnych rozstrzygnięć przez Starostę, w wyniku niejednolitej interpretacji ustaleń mpzp, miało istotny wpływ na niepewność prawną, a tym samym skuteczność zapobiegania chaosowi przestrzennemu, w tym zjawisku samowoli budowlanych.

W postępowaniach dotyczących sieci kablowych i przyłączy energetycznych na działkach w obrębach ewidencyjnych Cisowo i Kopań¹³, stwierdzono możliwość realizacji takich inwestycji.

⁸ Podjętą uchwałą nr XXII/282/05 Rady Gminy Darłowo z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo na całym obszarze, z wyłączeniem działek: obręb Cisowo: nr ew. 5/2, 523/2, 531/1, 532/5, 532/7, 542/1, 543/1, 550, 551, 552, 561/1, 76/3, 101/3, 100/1, 88/4, 60/2, 68/2, 69/1, 64/4, 47/1, 79/4, obręb Barzowice: nr ew. 143/1, 159/2, 161/2, 168, obręb Kopań: nr ew. 151/1, 153/1, 174/2, obręb Zakrzewo: nr ew. 45/3, 142/5, 40/2, 36/5, 44/1, 142/3, 139/1, 42/2, 138/1; Zacho. z 2006 r. Nr 96, poz. 1815; zm.: Zacho. z 2009 r. Nr 5, poz. 160, poz. 161, poz. 162, poz. 163 i poz. 165, z 2017 r. poz. 2217 i poz. 3287, z 2019 r. poz. 3824, poz. 3825, poz. 3826, poz. 3827, poz. 3828, poz. 3829, poz. 3830, poz. 4389, poz. 4390, poz. 4391, poz. 6541, poz. 6542 i poz. 6667, z 2020 r. poz. 1390, poz. 1391, poz. 1392 i poz. 5488 oraz z 2022 r. poz. 1119 i poz. 1120; dalej: uchwała nr XXII/282/05 w sprawie mpzp lub mpzp.

⁹ Obszar na działkach nr: 183/4, 183/6, 183/20, 183/9, 183/18, 183/30, 181/1, 154/2, 158/91 oraz 181/3.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej: ustawa Prawo budowlane.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

¹² Tj. w postępowaniach na działkach nr: 154/2 (BS.6743.614.2021.X, BS.6743.757.2023.XI, BS.6743.327.2024.XI); 183/28 (BS.6743.725.2023.XI, BS.6743.439.2024.XI); 183/30 (BS.6743.774.2023.XI); 183/36 (BS.6743.667.2023.XI, BS.6743.223.2024.XI, BS.6743.267.2024.XI).

¹³ Kontrolą objęto 38 postępowań, w tym na działkach nr: 181/3 (BS.6740.660.2017, BS.6743.783.2022.XI, BS.6743.261.2023.XI); 181/1 (BS.6743.753.2022.XI); 154/2 (BS.6743.553.2019.V); 158/91 (BS.6743.744.2017.V); 183/4 (BS.6743.77.2023.XI); 183/6 (BS.6743.572.2022.XI); 183/36 (BS.6743.56.2024.XI); 58/2 (BS.6743.475.2017.VII, BS.6743.335.2018.II); 58/3 (BS.6743.375.2018.II); 58/4 (BS.6743.37.2018.V, BS.6743.258.2018.II); 540/1 (BS.6743.408.2017.II, BS.6743.523.2017.VII, BS.6743.483.2019.II); 540/2 (BS.6743.799.2018.II, BS.6743.364.2020.II); 540/5 (BS.6743.786.2019.VIII, BS.6743.787.2019.VIII, BS.6743.99.2024.XI); 523/12 (BS.6743.386.2017.II, BS.6743.259.2018.II, BS.6743.511.2018.II, BS.6743.122.2019.II, BS.6743.123.2019.II, BS.6743.597.2019.II, BS.6743.181.2023.XI); 523/14 (BS.6743.34.2018.V, BS.6743.388.2018.II, BS.6743.389.2018.II, BS.6743.522.2018.II, BS.6743.782.2019.II, BS.6743.785.2019.VIII, BS.6743.140.2020.X, BS.6743.424.2022.V, BS.6743.425.2022.V).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przestrzeganie obowiązujących wymogów w zakresie spełnienia warunków umożliwiających powstanie obiektów budowlanych w związku z dokonaniem zgłoszenia lub uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą teren w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, którego dotyczyły informacje sygnałne o potencjalnych samowolach budowlanych, a także zgłoszenia Staroście zamiaru budowy obiektów budowlanych, objęty był uchwałą nr XXII/282/05 w sprawie mpzp.

(akta kontroli str. 2295-2304, 2310-2427)

Określone regulaminem organizacyjnym¹⁴ zadania z zakresu m.in.: nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w tym zgodności zagospodarowania terenu z mpzp oraz wymaganiami ochrony środowiska; przyjmowania zgłoszeń o zamiarze budowy lub rozbiórki oraz wykonywania robót budowlanych nie objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, nakładania obowiązku uzupełnienia zgłoszenia o zamiarze budowy lub rozbiórki oraz wykonywania robót budowlanych; współdziałania z organami nadzoru budowlanego, realizowane były przez pracowników Wydziału Architektury, Budownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska¹⁵. Ponadto szczegółowe obowiązki wynikające ze wskazanych zadań powierzono pisemnie w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Osoby wydające decyzje administracyjne, postanowienia i zaświadczenia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, dysponowały stosownymi upoważnieniami Starosty.

(akta kontroli str. 5, 8, 22-66, 88-89, 109, 113)

W badanym okresie nie obowiązywały odrębne procedury obejmujące zasady prowadzenia postępowań administracyjnych jako organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie przyjmowania zgłoszeń o zamiarze budowy lub rozbiórki.

(akta kontroli str. 5, 8, 2295-2296, 2299-2304)

Szczegółową analizą objęto ogółem 87 zgłoszeń budowy na 14 ewidencyjnych działkach w obrębie Kopań w Gminie Darłowo, w tym dotyczących realizacji budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych, a także wiaty¹⁶.

¹⁴ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Sławnie przyjęto uchwałą nr CIV/345/21 Zarządu Powiatu w Sławnie z dnia 15 lutego 2021 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Zarządu Powiatu w Sławnie nr CXX/403/21 z 24 czerwca 2021 r., CCLVI/860/24 z 28 marca 2024 r.; dalej: Regulamin organizacyjny.

¹⁵ Dalej: WABRiOŚ.

¹⁶ W tym na działkach nr: 181/3 (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.139.2019.II, BS.6743.609.2019.II, BS.6743.172.2020.X, BS.6743.179.2020.X, BS.6743.46.2021.II, BS.6743.337.2021.II, BS.6743.447.2022.V, BS.6743.789.2022.XI, BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.795.2022.XI, BS.6743.42.2023.XI, BS.6743.450.2023.XI, BS.6743.486.2023.XI, BS.6743.510.2023.XI, BS.6743.559.2023.IX, BS.6743.575.2023.XI); 181/1 (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.539.2021.IV, BS.6743.588.2021.II, BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.903.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI, BS.6743.301.2023.XI, BS.6743.520.2024.XI); 154/2 (BS.6743.51.2020.II, BS.6743.48.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II, BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.392.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.614.2021.X, BS.6743.677.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.924.2022.XI, BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.488.2023.XI, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.490.2023.XI, BS.6743.497.2023.XI, BS.6743.500.2023.XI, BS.6743.501.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.509.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI, BS.6743.757.2023.XI, BS.6743.327.2024.XI); 158/91 (BS.6743.708.2015.IX, BS.6743.763.2015.II, BS.6743.480.2016.IX, BS.6743.664.2016.VIII, BS.6743.66.2017.VIII, BS.6743.284.2022.VIII); 183/4 (BS.6743.469.2021.II, BS.6743.408.2023.XI); 183/6 (BS.6743.356.2022.VIII, BS.6743.808.2022.XI, BS.6743.926.2022.XI); 183/20 (BS.6743.808.2022.XI); 183/9 oraz 183/18 (BS.6743.809.2022.XI); 183/28 (BS.6743.725.2023.XI, BS.6743.439.2024.XI); 183/30 (BS.6743.209.2024.XI, BS.6743.407.2023.XI,

Na podstawie uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp, tereny funkcjonalne wskazanych inwestycji przeznaczono pod: zabudowę mieszkaniowo - rekreacyjną na działkach nie mniejszych niż: 1000 m² (MR-1)¹⁷ oraz 3000 m² (MR-3)¹⁸; produkcję rolną (RO-1)¹⁹; a także łącznie MR-1 i RO-1²⁰ lub MR-3 i RO-1²¹; łąki, pastwiska, nieużytki bez zabudowy (RZ)²². Ponadto 12 z 14 (85,7%) działek zlokalizowanych było w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych²³, co wykluczało możliwość ich zabudowy na podstawie § 30 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 mpzp. We wskazanych przepisach ustalono zakaz lokalizowania w tym obszarze miejsc stałego przebywania ludzi, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną, a także zakaz lokalizowania budynków mieszkalnych i wymagających szczególnej ochrony, jak szpitale, internaty, żłobki, przedszkola i podobne.

(akta kontroli str. 5-21, 120, 507, 794-795, 1323-1378, 1485-1486, 1500, 1564
1670, 1822, 1832)

W latach 2015-2024 (do 30 sierpnia) odnośnie objętych badaniem zgłoszeń w porównywalnym stanie faktycznym i prawnym, Starosta podejmował odmienne rozstrzygnięcia, w tym w przypadku:

- 39,7% (34,5²⁴) postępowań wniesiono sprzeciw do zgłoszenia zamierzenia budowlanego, w tym: z powodu niezgodności z mpzp w 20,7% (18) spraw²⁵ oraz wybudowania obiektu przed zgłoszeniem Staroście lub niezłożeniem w terminie wymaganych dokumentów w 19% (16,5) spraw²⁶.
- 60,3% (52,5²⁷) spraw²⁸, pomimo niezgodności z mpzp, nie wniesiono sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru budowy budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych, a także wiaty.

BS.6743.774.2023.XI); 183/36 (BS.6743.496.2023.XI, BS.6743.667.2023.XI, BS.6743.223.2024.XI, BS.6743.267.2024.XI); 58/2 (BS.6743.173.2020.X); 58/4 (BS.6743.627.2018.II).

¹⁷ Tj. obszar na działkach nr: 183/4, 183/6, 183/20, 183/9 oraz 183/18.

¹⁸ Tj. działki nr: 181/1 oraz 154/2.

¹⁹ Tj. działka nr 158/91.

²⁰ Tj. działki nr 183/28, 183/30 oraz 183/36.

²¹ Tj. obszar na działce nr 181/3.

²² Tj. działki nr: 58/2 oraz 58/4.

²³ Tj. działki nr: 183/4, 183/6, 183/20, 183/9, 183/18, 181/1, 154/2, 158/91, 183/28, 183/30, 183/36 oraz 181/3.

²⁴ W jednym przypadku dotyczącym zgłoszenia budowy zbiornika bezodpływowego oraz budynku gospodarczego na działce 183/30, nie wniesiono sprzeciwu do zakresu obejmującego budynek gospodarczy, natomiast wniesiono go w części dotyczącej zbiornika bezodpływowego.

²⁵ Tj. w postępowaniach na działkach nr: 181/3 (BS.6743.172.2020.X, BS.6743.795.2022.XI); 154/2 (BS.6743.614.2021.X, BS.6743.757.2023.XI, BS.6743.327.2024.XI); 158/91 (BS.6743.708.2015.IX, BS.6743.763.2015.II, BS.6743.480.2016.IX, BS.6743.664.2016.VIII); 183/28 (BS.6743.725.2023.XI, BS.6743.439.2024.XI); 183/30 (BS.6743.209.2024.XI, BS.6743.774.2023.XI); 183/36 (BS.6743.667.2023.XI, BS.6743.223.2024.XI, BS.6743.267.2024.XI); 58/2 (BS.6743.173.2020.X); 58/4 (BS.6743.627.2018.II). Ponadto 10,3% z wymienionych spraw dotyczyła niezgodności z mpzp w związku z zakazami w obrębie stref ochronnych od elektrowni wiatrowych (na działkach nr: 154/2 - BS.6743.614.2021.X, BS.6743.757.2023.XI, BS.6743.327.2024.XI; 183/28 - BS.6743.725.2023.XI, BS.6743.439.2024.XI; 183/30 - BS.6743.774.2023.XI; 183/36 - BS.6743.667.2023.XI, BS.6743.223.2024.XI, BS.6743.267.2024.XI).

²⁶ Tj. w postępowaniach na działkach nr: 181/3 (BS.6743.139.2019.II, BS.6743.46.2021.II, BS.6743.486.2023.XI, BS.6743.450.2023.XI, BS.6743.510.2023.XI, BS.6743.575.2023.XI, BS.6743.559.2023.XI); 181/1 (BS.6743.539.2021.IV, BS.6743.301.2023.XI); 154/2 (BS.6743.488.2023.XI, BS.6743.497.2023.XI, BS.6743.501.2023.XI, BS.6743.509.2023.XI); 158/91 (BS.6743.284.2022.VIII); 183/4 (BS.6743.408.2023.XI); 183/30 (BS.6743.407.2023.XI - w zakresie dotyczącym zbiornika bezodpływowego); 183/36 (BS.6743.496.2023.XI).

²⁷ W jednym przypadku dotyczącym zgłoszenia budowy zbiornika bezodpływowego oraz budynku gospodarczego na działce 183/30, nie wniesiono sprzeciwu do zakresu obejmującego budynek gospodarczy, natomiast wniesiono go w części dotyczącej zbiornika bezodpływowego.

²⁸ Tj. w postępowaniach na działkach nr: 181/3 (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.609.2019.II, BS.6743.179.2020.X, BS.6743.337.2021.II, BS.6743.447.2022.V, BS.6743.789.2022.XI, BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.42.2023.XI); 181/1 (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.588.2021.II, BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.903.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI, BS.6743.520.2024.XI); 154/2 (BS.6743.51.2020.II, BS.6743.48.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II,

Odnosnie niejednolitego podejścia w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia spraw dotyczących zgłoszeń zamierzenia budowlanego, w zbliżonym stanie faktycznym i prawnym, Główna Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazała, że nie posiada wiedzy na temat przedmiotowego zagadnienia. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie wyjaśnił m.in., że: *nie jest mu znany i nie wie na czym miałby polegać problem niejednolitego podejścia (...) w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia spraw dotyczących zgłoszeń zamierzenia budowlanego, w zbliżonym stanie faktycznym i prawnym, związany z samowolami budowlanymi w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań.*

(akta kontroli str. 120-1840, 3432-3459)

Brak wydania sprzeciwu przez Starostę w odniesieniu do 60,3% (52,5²⁹) zgłoszeń zamiaru budowy budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych, a także wiaty³⁰, pomimo braku spełnienia przez planowane inwestycje warunków zabudowy określonych w obowiązującym mpzp, był niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w związku z § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp (w związku z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, a także w związku z art. 3 pkt 9 oraz art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Również według opinii biegłej sądowej z dziedziny architektury i urbanistyki³¹, m.in.: *istnienie budynków gospodarczych na danym terenie jest niezgodne z przepisami (...); organ (...) niesłusznie nie zgłaszał (...) sprzeciwów (...). Pozbawione jest także racjonalnego uzasadnienia budowanie (...) zbiornika w miejscu, gdzie wobec obowiązujących zakazów nie powstanie jakakolwiek infrastruktura. Wynika to również z samej definicji zbiorników bezodpływowych, zawartej w ustawie Prawo budowlane: „rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania”.* Ponadto na istotne ryzyko zagrożeń występujących w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych wskazuje opinia biegłego sądowego - rzeczoznawcy majątkowego³², w tym m.in.: *należy pamiętać o niebezpieczeństwie jakim jest mechaniczne uszkodzenie turbiny wiatrowej, a przede wszystkim jej zapalenie dla sąsiednich terenów. 2 października 2024 r. wybuchł pożar na turbinie wiatrowej w Strachominie (...). Podczas akcji strażacy zabezpieczali teren wokół turbiny w obrębie 300 metrów (...).* Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 120-1840, 3005-3123, 3148, 3150)

BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.392.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.677.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.924.2022.XI, BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.490.2023.XI, BS.6743.500.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI); 158/91 (BS.6743.66.2017.VIII); 183/4 (BS.6743.469.2021.II); 183/6 (BS.6743.356.2022.VIII, BS.6743.808.2022.XI, BS.6743.926.2022.XI); 183/20 (BS.6743.808.2022.XI); 183/9 oraz 183/18 (BS.6743.809.2022.XI); 183/30 (BS.6743.407.2023.XI - w zakresie dotyczącym budynku gospodarczego).

²⁹ W jednym przypadku dotyczącym zgłoszenia budowy zbiornika bezodpływowego oraz budynku gospodarczego na działce 183/30, nie wniesiono sprzeciwu do zakresu obejmującego budynek gospodarczy, natomiast wniesiono go w części dotyczącej zbiornika bezodpływowego.

³⁰ Tj. w postępowaniach na działkach nr: 181/3 (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.609.2019.II, BS.6743.179.2020.X, BS.6743.337.2021.II, BS.6743.447.2022.V, BS.6743.789.2022.XI, BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.42.2023.XI); 181/1 (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.588.2021.II, BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.903.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI, BS.6743.520.2024.XI); 154/2 (BS.6743.51.2020.II, BS.6743.48.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II, BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.392.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.677.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.924.2022.XI, BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.490.2023.XI, BS.6743.500.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI); 158/91 (BS.6743.66.2017.VIII); 183/4 (BS.6743.469.2021.II); 183/6 (BS.6743.356.2022.VIII, BS.6743.808.2022.XI, BS.6743.926.2022.XI); 183/20 (BS.6743.808.2022.XI); 183/9 oraz 183/18 (BS.6743.809.2022.XI); 183/30 (BS.6743.407.2023.XI - w zakresie dotyczącym budynku gospodarczego).

³¹ Biegła powołana na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK; dalej: biegła.

³² Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK; dalej: biegły.

W zakresie inwestycji dotyczących sieci kablowych i przyłączy energetycznych na działkach w obrębach ewidencyjnych Cisowo i Kopań badaniem objęto 38 postępowań³³. W opinii biegłej m.in.: (...) urządzenia budowlane, jakim są przyłącza, mają charakter akcesoryjny względem innych obiektów budowlanych, które zasilają. Jednak badanie legalności istnienia zasilanych obiektów nie jest (...) obowiązkiem organu architektoniczno-budowlanego w ramach procedury zgłoszenia przyłącza ani gestora w ramach procedury uzgadniania przyłączenia, ponieważ taki obowiązek nie wynika z żadnego przepisu. Procedura procesu inwestycyjnego (...) została szczegółowo opisana w przepisach Prawa budowlanego, na żadnym etapie nie nakładając na organ lub gestora sieci obowiązku badania takiej legalności. Takie postępowanie organu jest również zgodne z ogólną, znaną biegłemu praktyką organów dotyczącą ogółu procedur związanych z przyłączami (...). Orzecznictwo rozstrzyga (...), że do zasilenia energią elektryczną nieruchomości działkowej nie jest konieczna planowana budowa budynku. Charakter akcesoryjny przyłącza może się odnosić jedynie do nieruchomości (działki) lub np. elementów małej architektury na działce (wykonywanej bez zgłoszenia i bez pozwolenia na budowę). Podsumowując (...) jest możliwe doprowadzenie podziemnych przyłączy energetycznych lub budowa sieci kablowych (...). Istnieje również możliwość (...) odmowy wykonania takiego przyłączenia w szczególnych przypadkach przez przedsiębiorstwo energetyczne (...), jednak taka możliwość wynika jedynie z prawa, a nie obowiązku przedsiębiorstwa energetycznego i jest możliwa do zaistnienia jedynie w wyniku oceny sytuacji przez przedsiębiorstwo energetyczne (...). Nie można więc uznać, że ewentualny brak możliwości doprowadzenia przyłączy energetycznych lub sieci kablowej do którejkolwiek z działek wynika bezpośrednio z przepisów.

(akta kontroli str. 1870-2294, 3280-3284)

Zgodnie z opinią biegłego, rynek działek obrębu Cisowo i Kopań pozostaje pod wpływem kontrowersyjnej procedury ich sprzedaży. Działki są nabywane zazwyczaj w udziałach jako rekreacyjne, pomimo że są to tereny rolne większości przypadków położone w strefie oddziaływania turbin wiatrowych. Organizator procedury zleca geodecie podział działki i sporządzenie mapki, wyznaczenie działek po około 200 – 390 m² palikami. Taki podział nie istnieje w ewidencji gruntów, ale do złudzenia przypomina prawdziwy podział geodezyjny (...). Obszar ten staje się atrakcyjny dla osób chcących nabyć działkę rekreacyjną, stąd ceny z tego obszaru są porównywalne z cenami typowych działek rekreacyjnych w nadmorskich miejscowościach. W obrębie Cisowo i Kopań ze względu na jego stan prawny, czyli tereny rolne praktycznie z zakazem zabudowy ze względu na występowanie turbin wiatrowych, należałoby przyjąć, iż wartość 1 m² gruntu powinna być porównywalna z działkami o dużej i średniej powierzchni z pozostałego terenu w pasie nadmorskim objętego analizą. Niestety ze względu na fakt, że działki ulegają sztucznemu podziałowi na mniejsze parcele, metr kwadratowy tak naprawdę udziału w większej działce jest zawyżony w stosunku do innych typowych działek rolnych zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie występowania turbin wiatrowych (...). Średnie odchylenie ze zbioru działek do 3000 m² na obszarach występowania elektrowni wiatrowych położonych w obrębie Cisowo oraz Kopań, w tym działek objętych badaniem NIK (...) jest ponad ośmiokrotnie wyższe od średniej z przedziałów cenowych w zbiorach działek do 3000 m², od 3000 m² do 10 000 m², powyżej 10 000 m², na obszarach występowania elektrowni wiatrowych położonych w powiecie sławieńskim i powiatach sąsiednich (...) co świadczy o irracjonalnym postrzeganiu przez uczestników rynku walorów tego typu nieruchomości w otoczeniu elektrowni wiatrowych ale w bliskości i widoku Morza Bałtyckiego. Po przeprowadzonej analizie należy przyjąć, iż metr kwadratowy gruntu w obrębie Cisowo, Kopań jest zawyżony poprzez sztuczny podział dużej działki na

³³ Zob. przypis nr 13.

mniejsze i (...) trwający proceder nielegalnego wnoszenia obiektów budowlanych na tym gruncie, służących do celów rekreacyjnych. Należy również zaznaczyć, że wartość 1 m² tak naprawdę dotyczy udziału w dużej parceli, a nie sprzedaży działki gruntu o powierzchni do około 400 m². W aktach notarialnych dotyczących umów sprzedaży analizowanych działek znajdują się wprost zapisy określające sposób korzystania z części nabywanej działki. Ponadto współwłaściciele wyrażają zgodę na wybudowanie na części działki przypadającej do korzystania budynku, uzbrojenia i urządzenia oraz że nie będą ani teraz ani w przyszłości wnosić z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenia i zrzekają się wszelkich roszczeń z tym związanych. Każdy ze współwłaścicieli ponosi odpowiedzialność wyłącznie za część działki przypadającej mu do korzystania w szczególności za wykonywanie tam prac oraz jeśli posadowienie będzie możliwe za posadowione tam budynki uzbrojenia i urządzenia (...). Ocena relacji poziomu cen transakcyjnych niezabudowanych działek gruntu obrębu Cisowo, Kopań w gminie Darłowo na obszarze występowania turbin wiatrowych w stosunku do pozostałych terenów jest właściwie niemożliwa (...). Ze względu na specyfikę rynku obrębu Cisowo i Kopań związaną z kontrowersyjnym procederem sprzedaży działek, porównywanie tego terenu z pozostałymi terenami o uregulowanym stanie prawnym jest bardzo trudne do zweryfikowania.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 3077-3123)

Starosta Sławieński wyjaśnił m.in., że organ nie ustalał (...) [liczby – przyp. NIK] współwłaścicieli działek objętych powyższymi zgłoszeniami, gdyż taki obowiązek nie wynika z żadnego przepisu prawa. Brak jest również regulacji prawnej, z której wynikałby obowiązek dołączania do akt sprawy dotyczących zgłoszeń informacji lub uproszczonego wypisu z rejestru gruntów (...). Art. 30 ust. 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie wskazuje co należy dołączyć do zgłoszenia i (...) do zgłoszenia należy dołączyć m.in. oświadczenie (...) złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (...); oświadczenie (...) zwalnia, co do zasady, organ administracji architektoniczno-budowlanej od wyjaśniania kwestii czy (...) jest prawdziwe (...). Organ nie ma obowiązku ani kompetencji do weryfikowania czy osoba faktycznie ma prawo do dysponowania gruntem na cele budowlane lub czy posiada zgodę pozostałych współwłaścicieli do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdyż ustawa Prawo budowlane nie wskazuje na obowiązek dołączania przez inwestora do zgłoszenia zgody współwłaścicieli działki (...).

(akta kontroli str. 3045, 3062)

Naczelnik WABRiOŚ³⁴ zeznała m.in., że w jej ocenie organ tego nie bada, oświadczenie jest składane pod odpowiedzialnością karną. Przy zgłoszeniu nie ma postępowania administracyjnego, (...) osoba, która składa powinna wiedzieć, że musi mieć zgodę wszystkich współwłaścicieli. Inaczej w przypadku pozwolenia na budowę, (...) musimy ustalić i powiadomić wszystkich współwłaścicieli (...); nie możemy zażądać przedstawienia takiej zgody, nie mamy do tego podstawy. Nie ma nigdzie zapisu w przepisach, że mamy obowiązek żądać zgody współwłaścicieli przy zgłoszeniu.

(akta kontroli str. 3009)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W badanym okresie w przypadku 60,3% kontrolowanych zgłoszeń zamiaru budowy obiektów budowlanych w obrębie Kopań, Starosta nie wydał sprzeciwu pomimo braku

³⁴ Dalej: Naczelnik

spełnienia przez planowane inwestycje warunków zabudowy określonych w obowiązującym mpzp, w tym w odniesieniu do inwestycji na działkach:

- a) 181/3 zgłoszenia dotyczące budowy:
 - budynków gospodarczych (trzy)³⁵;
 - budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (dwa)³⁶;
 - zbiorników bezodpływowych (dwa)³⁷;
 - budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (jedno)³⁸;
- b) 181/1 zgłoszenia dotyczące budowy:
 - budynków gospodarczych (cztery)³⁹;
 - budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (pięć)⁴⁰;
 - zbiorników bezodpływowych (sześć)⁴¹;
 - budynków gospodarczych oraz zbiornika bezodpływowego (dwa)⁴²;
- c) 154/2 zgłoszenia dotyczące budowy:
 - budynków gospodarczych (pięć)⁴³;
 - budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (dziewięć)⁴⁴;
 - zbiorników bezodpływowych (cztery)⁴⁵;
 - budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (jedno)⁴⁶;
 - wiaty (jedno)⁴⁷;
- d) 158/91 zgłoszenie dotyczące budowy budynku gospodarczego (jedno)⁴⁸;
- e) 183/4 zgłoszenie dotyczące budowy zbiornika bezodpływowego (jedno)⁴⁹;
- f) 183/6 zgłoszenia dotyczące budowy:
 - budynku gospodarczego (jedno)⁵⁰;
 - dwóch budynków gospodarczych⁵¹ (z miejscem planowanego zamierzenia budowlanego na działkach 183/6 oraz 183/20 (jedno)⁵²;
 - zbiornika bezodpływowego (jedno)⁵³;
- g) 183/20 zgłoszenie dotyczące budowy dwóch budynków gospodarczych⁵⁴ (z miejscem planowanego zamierzenia budowlanego na działkach 183/6 oraz 183/20)⁵⁵;

³⁵ W tym: BS.6743.302.2018.II; BS.6743.337.2021.II; BS.6743.447.2022.V.

³⁶ W tym: BS.6743.609.2019.II; BS.6743.179.2020.X.

³⁷ W tym: BS.6743.786.2022.XI; BS.6743.789.2022.XI.

³⁸ Tj. BS.6743.42.2023.XI.

³⁹ W tym: BS.6743.843.2021.X; BS.6743.996.2021.VIII; BS.6743.712.2022.V; BS.6743.903.2022.XI.

⁴⁰ W tym: BS.6743.338.2021.II; BS.6743.450.2021.II; BS.6743.21.2022.VIII; BS.6743.321.2022.VIII; BS.6743.322.2022.VIII.

⁴¹ W tym: BS.6743.737.2022.XI; BS.6743.766.2022.XI; BS.6743.788.2022.XI; BS.6743.870.2022.XI; BS.6743.134.2023.X; BS.6743.179.2023.XI.

⁴² W tym: BS.6743.588.2021.II; BS.6743.520.2024.XI.

⁴³ W tym: BS.6743.392.2021.II; BS.6743.526.2021.II; BS.6743.489.2023.XI; BS.6743.502.2023.XI; BS.6743.606.2023.XI.

⁴⁴ W tym: BS.6743.48.2020.II; BS.6743.51.2020.II; BS.6743.197.2020.II; BS.6743.599.2020.II; BS.6743.606.2020.II; BS.6743.688.2020.II; BS.6743.293.2021.II; BS.6743.434.2021.II; BS.6743.677.2021.II.

⁴⁵ W tym: BS.6743.927.2022.XI; BS.6743.112.2023.X; BS.6743.133.2023.X; BS.6743.490.2023.XI.

⁴⁶ Tj. BS.6743.924.2022.XI.

⁴⁷ Tj. BS.6743.500.2023.XI.

⁴⁸ Tj. BS.6743.66.2017.VIII.

⁴⁹ Tj. BS.6743.469.2021.II.

⁵⁰ Tj. BS.6743.356.2022.VIII.

⁵¹ W tym według załączonych do dokumentów wyposażonych w toaletę.

⁵² Tj. BS.6743.808.2022.XI.

⁵³ Tj. BS.6743.926.2022.XI.

⁵⁴ W tym na podstawie załączonych do zgłoszenia dokumentów - wyposażonych w toaletę.

⁵⁵ Tj. BS.6743.808.2022.XI.

- h) 183/9 oraz 183/18 zgłoszenie dotyczące budowy dwóch budynków gospodarczych⁵⁶;
- i) 183/30 zgłoszenie dotyczące budowy budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (brak sprzeciwu Starosty w zakresie budowy budynku gospodarczego)⁵⁷.

Tereny funkcjonalne wskazanych inwestycji na podstawie uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp przeznaczono pod: zabudowę mieszkaniowo - rekreacyjną na działkach nie mniejszych niż: 1000 m² (MR-1)⁵⁸ oraz 3000 m² (MR-3)⁵⁹; produkcję rolną (RO-1)⁶⁰; a także łącznie MR-1 i RO-1⁶¹ lub MR-3 i RO-1⁶², jednak fakt lokalizacji działek w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych, wykluczał możliwość zabudowy. Brak wydania sprzeciwu do zgłoszeń budowy był niezgodny z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w związku z § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp - w związku z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, a także w związku z art. 3 pkt 9 oraz art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy. Na podstawie § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały nr XXII/282/05 w sprawie mpzp, ustala się strefy ochrony od elektrowni wiatrowych w odległości 400 m, przy czym w obrębie stref ochronnych ustala się następujące zakazy: zakazuje się lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną; zakazuje się lokalizowania budynków mieszkalnych i wymagających szczególnej ochrony, jak szpitale, internaty, żłobki, przedszkola i podobne. Zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o budynku gospodarczym - należy przez to rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych. Na podstawie art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane, Ilekroć w ustawie jest mowa o: urządzeniach budowlanych - należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy m.in., nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, budowa wiat o powierzchni zabudowy do 50 m², sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek mieszkalny, lub przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 120-1840)

Według opinii biegłej m.in. (...) *mpzp nie zezwala bezpośrednio na budowę budynków gospodarczych jako samodzielnych obiektów budowlanych na tym terenie; definicja*

⁵⁶ Tj. BS.6743.809.2022.XI (w tym na podstawie załączonych do zgłoszenia dokumentów – wyposażonych w toaletę).

⁵⁷ Tj. BS.6743.407.2023.XI.

⁵⁸ Tj. obszar na działkach nr: 183/4, 183/6, 183/20, 183/9 oraz 183/18.

⁵⁹ Tj. działki nr: 181/1 oraz 154/2.

⁶⁰ Tj. działka nr 158/91.

⁶¹ Tj. działka nr 183/30.

⁶² Tj. obszar na działce nr 181/3.

budynku gospodarczego wskazuje na konieczność jego funkcjonalnego powiązania z budynkiem mieszkalnym, zamieszkania zbiorowego, gospodarstwa rolnego i ewentualnie rekreacji indywidualnej, a także na jego akcesoryjność względem zabudowy mieszkalnej, rekreacyjnej, gospodarstwa rolnego lub zabudowy zagrodowej (...); budynek gospodarczy na analizowanym terenie MR 1-3 (...) może powstać wyłącznie na tych działkach, na których możliwe jest wybudowanie wolnostojącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej. Jednocześnie (...) w § 30 ust. 2 pkt 2 mpzp zakazuje się lokalizowania budynków mieszkalnych w odległości mniejszej niż 400 m od elektrowni wiatrowych co stanowi dodatkowe ograniczenie w zakresie możliwości ich wznoszenia na omawianym terenie (...); istnienie budynków gospodarczych na danym terenie jest niezgodne z przepisami (...); organ (...) niesłusznie nie zgłaszał (...) sprzeciwów (...). Na podstawie (...) obowiązującego mpzp, dla badanego terenu, na terenach MR 1 do 3 dopuszcza się odprowadzanie ścieków z budynków mieszkalnych i usługowych – do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej – do zbiorników bezodpływowych i wywożone do oczyszczalni ścieków. Odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych z żadnych innych budynków nie jest zgodne z zapisami obowiązującego mpzp. Zgłaszane budowy w zdecydowanej większości dotyczyły budynków gospodarczych, których nie sposób uznać ani za budynki mieszkalne ani usługowe (...); na podstawie art. 49 pkt 7 mpzp należy uznać, że nie ma możliwości odprowadzania ścieków na terenach MR 1 do 3 z budynków gospodarczych do zbiorników bezodpływowych (...). Zbiornik na nieczystości ciekłe jest urządzeniem technicznym związanym w obiektem budowlanym, zapewniającym możliwość użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem (...). Pozbawione jest także racjonalnego uzasadnienia budowanie (...) zbiornika w miejscu, gdzie wobec obowiązujących zakazów nie powstanie jakakolwiek infrastruktura. Wynika to również z samej definicji zbiorników bezodpływowych, zawartej w tej ustawie Prawo budowlane: „(...) to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania” (...). Starosta niepoprawnie stwierdził brak podstaw do wniesienia sprzeciwu (...) budowy zbiorników bezodpływowych na wszystkich badanych działkach znajdujących się na obszarze oznaczonym w mpzp jako MR-1 do 3. Organ powinien zgłosić sprzeciw z powodu niezgodności z mpzp. Starosta niepoprawnie stwierdził brak podstaw do wniesienia sprzeciwu względem wszystkich badanych zgłoszeń budowy budynków niemieszkalnych wyposażonych w toaletę na działkach znajdujących się na obszarze oznaczonym w mpzp jako MR-1 do 3 bez przeprowadzenia czynności wyjaśniających (...). Zgłoszenia ani pozwolenia na budowę nie wymaga budowa „wiat o powierzchni zabudowy do 50 m², sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek mieszkalny, lub przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe (...)”. Z dostarczonej w zgłoszeniu dokumentacji nie wynika, aby na działce istniał budynek mieszkalny (...); przedmiotowa działka znajduje się w całości w strefie ochronnej elektrowni wiatrowych (...), co (...) wyklucza budowę budynków mieszkalnych (...); pomimo zapisu § 49 ust.1 mpzp dopuszczającego budowę budynków mieszkalnych na tym terenie, nie można uznać, że przedmiotowa działka jest przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową zgodnie z całą uchwałą mpzp. Traktowanie wybiórczo zapisów mpzp nie jest postępowaniem poprawnym.

(akta kontroli str. 3126-3270)

Ponadto biegły wskazywał, że m.in.: należy pamiętać o niebezpieczeństwie jakim jest mechaniczne uszkodzenie turbiny wiatrowej a przede wszystkim jej zapalenie dla sąsiednich terenów. 2 października 2024 r. wybuchł pożar na turbinie wiatrowej w Strachominie (...). Podczas akcji strażacy zabezpieczali teren wokół turbiny w obrębie 300 m (...).

(akta kontroli str. 3077-3123)

Starosta wyjaśnił m.in., że w ocenie organu brak jest przepisów prawa, które by zabraniały budowy budynków gospodarczych na tych terenach. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, jeśli działka jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową, to na danej działce można zbudować budynek gospodarczy. Budynek gospodarczy może zostać zbudowany także na działce, na której nie ma innego obiektu. Ponadto plan miejscowy nie determinuje konieczności realizacji zabudowy wynikającej z przeznaczenia podstawowego przed realizacją zabudowy uzupełniającej. Obowiązek istnienia związku budynku gospodarczego z inną zabudową i jej funkcją nie wynika (...) z przepisu art. 29 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo budowlane, który określa jedynie możliwą powierzchnię zabudowy budynku gospodarczego oraz liczbę tych obiektów w stosunku do powierzchni działki. Przepisy mpzp Gminy Darłowo dotyczą zakazu lokalizacji miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną a także lokalizacji budynków mieszkalnych w odległości 400 m od elektrowni wiatrowych natomiast nie zakazują budowy budynków gospodarczych (...). Organ rozpatrujący zgłoszenia, z uwagi na fakt, że budynek gospodarczy posiada łazienkę, nie może domniemać, że budynek ten będzie użytkowany niezgodnie z jego przeznaczeniem. Kwestia tego jak faktycznie budynek ten będzie użytkowany nie leży już w kompetencjach organów administracji architektoniczno-budowlanej, lecz organów nadzoru budowlanego (...). W związku z przeznaczeniem działek w mpzp pod zabudowę mieszkaniową i rekreacyjną przyjmowano zgłoszenia bezodpływowych zbiorników na nieczystości ciekłe. Plan miejscowy przewiduje podłączenie wszystkich działek budowlanych do sieci kanalizacyjnej, z dopuszczeniem odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych do czasu realizacji sieci (...). Odnośnie postępowania dotyczącego budowy wiaty, Starosta wyjaśnił m.in., że: działka (...) oznaczona jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (...) symbolem elementarnym MR-3, tj. tereny zabudowy mieszkaniowo-rekreacyjnej na działkach nie mniejszych niż 3000 m². Biorąc powyższe pod uwagę, został spełniony warunek wynikający z art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (...).

(akta kontroli str. 3036-3076)

Naczelnik zeznała m.in., że: w mpzp (...) grunty MR to zabudowa mieszkaniowa. W mojej ocenie nie ma zakazu (...) budowy budynków gospodarczych (...); mpzp zawiera zakazy, ale nie w wypadku budynków gospodarczych (...). W świetle zjawiska powstawania obiektów w obrębach Kopań i Cisowo, gdy zrobiło się wokół sprawy głośno, sprawa stała się medialna oraz w świetle informacji z innych organów, przyjęliśmy praktykę wnoszenia sprzeciwów ze względu na odległość od wiatraków i rolę pomocniczą budynku gospodarczego. Początkowo nasze sprzeciwy były utrzymywane decyzją Wojewody, co ugruntowało tę praktykę (...) w momencie, kiedy nasza linia dotycząca sprzeciwów, czyli to, gdy zaczęły być nasze decyzje uchylane, zmieniliśmy sposób rozstrzygania spraw (...) Zgłoszeń przybyło w momencie, gdy pojawiły się kontrole Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, prawdopodobnie właściciele chcieli zgłosić obiekty już istniejące licząc na brak przepływu informacji między organami. Właściciele mieli ustanowionych profesjonalnych pełnomocników, szukających sposobu na zalegalizowanie obiektów. Prawo nie zabrania lokalizowania łazienki w budynku gospodarczym. Nie umiem odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nie zgłaszano sprzeciwów w przypadku, gdy toaleta była przewidziana w zgłoszeniu, mimo zakazu odprowadzania ścieków do zbiorników z budynków gospodarczych w mpzp. Prawdopodobnie nie zwracaliśmy uwagi na dołączone rysunki pod względem układu pomieszczeń. My nie możemy ingerować w środek obiektu, skoro projektant stwierdził, że to budynek gospodarczy.

Zawracaliśmy uwagę na konstrukcję zewnętrzną, wymiary i lokalizację budynku na działce.

(akta kontroli str. 3005-3021)

Zdaniem NIK rozpatrując możliwość realizacji budynku gospodarczego, zbiornika bezodpływowego lub wiaty, należało mieć na uwadze możliwość realizacji obiektu budowlanego na rzecz którego miały one być wykonane. Analizowane działki znajdowały się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych, a z ustaleń mpzp wynikał zakaz budowy na tych działkach budynków mieszkalnych, a także lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną. Z uwagi na brak możliwości realizacji zabudowy o przeznaczeniu podstawowym, należało uznać, że nie było również możliwości realizacji budynku gospodarczego, zbiornika bezodpływowego lub wiaty, tj. zabudowy o charakterze pomocniczym lub uzupełniającym, która mogłaby zapewniać możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Wnoszenie sprzeciwów do zgłoszenia zamiaru budowy w przypadkach inwestycji, które nie spełniają warunków zabudowy określonych w mpzp, w tym naruszają ustalenia dotyczące zakazów w obrębie stref ochrony od elektrowni wiatrowych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 w Szczecinie. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, 9 stycznia 2025 r.

Kontroler
Katarzyna Kozłowska
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor
Marcin Stefaniak
/podpisano elektronicznie/