



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.411.2.4.2024

Pan
Adam Rudawski
Wojewoda Zachodniopomorski
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
w Szczecinie
Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.7.2025 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 23
kwietnia 2025 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ¹ Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Rudawski, Wojewoda Zachodniopomorski ² od 20 grudnia 2023 r. W okresie od 30 listopada 2020 r. do 1 listopada 2023 r. funkcję Wojewody pełnił Zbigniew Bogucki. W okresie od 2 listopada 2023 r. do 19 grudnia 2023 r. zastępstwo w zakresie kompetencji Wojewody realizował Tomasz Wójcik I Wicewojewoda.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przestrzeganie obowiązujących wymogów przy orzekaniu w zakresie decyzji Starosty Sławieńskiego w sprawach wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych.
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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jarosław Staniszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/173/2024 z 9 października 2024 r. (akta kontroli str. 1, 2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda podejmował działania w celu prawidłowego rozpatrzenia odwołań od decyzji Starosty Sławieńskiego⁶ w sprawach wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych, jednak w większości badanych przypadków były one nieskuteczne. Sześć⁷ (z dziewięciu) badanych decyzji Wojewody uchylających decyzje Starosty, wydanych zostało z naruszeniem ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo⁸. Wojewoda dopuścił w nich możliwość realizacji budynków rekreacji indywidualnej przeznaczonych do okresowego wypoczynku, mimo że działki⁹ na których miały być zlokalizowane obiekty objęte rozstrzygnięciem, znajdowały się w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych. Stanowiło to naruszenie ustaleń § 30 ust. 2 pkt 1 MPZP, na podstawie którego w obrębie tej strefy określono zakaz lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną. Odmiennej interpretację ustaleń MPZP Wojewoda przyjął w rozstrzygnięciach dwóch decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu

¹ Dalej: Urząd lub ZUW.

² Dalej: Wojewoda.

³ 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 Dalej: Starosta.

⁷ Decyzje z: 7 grudnia 2023 r. (K-AP-2.7840.76.2023.PP(1)); 4 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.80.2023.PP); 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2)); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)); 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)) oraz 18 września 2024 r. (K-AP-2.7840.60.2024.PP (1)).

⁸ Uchwalony uchwałą Nr XXII/282/2005 Rady Gminy Darłowo z 30 czerwca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo (<http://ug.darlowo.ibip.pl/public/getFile?id=96885>, dostęp 31 października 2024 r.); dalej MPZP.

⁹ W obrębie ewidencyjnym Koparń w Gminie Darłowo.

I instancji¹⁰. Uznał w nich zakaz realizacji zabudowy podstawowej (mieszkaniowej, rekreacyjnej) na działkach objętych zgłoszeniami budowy, z uwagi na ich położenie w ww. strefie ochronnej. Brak jednolitej interpretacji ustaleń MPZP zwiększał niepewność prawną, a także negatywnie wpływał na skuteczność zapobiegania możliwości powstawania chaosu przestrzennego w okolicach miejscowości Cisowo oraz Koparń.

Zadania w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych przez Wojewodę określono w wewnętrznych procedurach regulujących funkcjonowanie ZUW¹¹, a także przypisano pracownikom Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej ZUW¹² w ich zakresach czynności. Pracownicy wydający decyzje administracyjne, dysponowali stosownymi umocowaniami Wojewody.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przestrzeganie obowiązujących wymogów przy orzekaniu w zakresie decyzji Starosty Sławieńskiego w sprawach wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych.

Opis stanu faktycznego

1. Określone w regulaminie organizacyjnym zadania z zakresu architektury i budownictwa realizowane były przez pracowników WAiGP. Obejmowały one m.in.: nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³ (m.in. w zakresie zgodności zagospodarowania terenu z MPZP oraz wymaganiami ochrony środowiska); współdziałanie z Zachodniopomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego¹⁴, w tym uczestnictwo w czynnościach kontrolnych organów nadzoru budowlanego; postępowania administracyjne prowadzone przez Wojewodę jako organ II instancji administracji architektoniczno – budowlanej w stosunku do starostów; wydawanie decyzji utrzymujących w mocy, uchylanie i orzekanie lub umorzenia postępowań administracyjnych. W strukturze organizacyjnej WAiGP (według regulaminu tego Wydziału) wyodrębniono m.in. Oddział Orzecznictwa Architektoniczno – Budowlanego, a w nim stanowiska do spraw: administracji architektoniczno – budowlanej II instancji oraz wydawania decyzji w II instancji Delegatura Koszalin. Funkcjonowało również stanowisko Radcy Generalnego, do którego zadań należało m.in. opiniowanie pism i rozstrzygnięć w toku prowadzonych postępowań administracyjnych I i II instancji należących do Wojewody, określonych w ustawie Prawo budowlane. W zakresach czynności pracowników WAiGP przypisano zadania obejmujące m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych II instancji z zakresu administracji architektoniczno – budowlanej. Osoby wydające decyzje administracyjne dysponowały stosownymi upoważnieniami Wojewody.

(akta kontroli str. 15-17, 26-27, 31-32, 34-35, 39-40, 45-48, 179-198)

¹⁰ Decyzje Wojewody z dnia: 26 września 2023 r. (K-AP-2.7840.59.2023.PP(1)) oraz 10 listopada 2023 r. (K-AP-2.7840.65.2023.PP (3)).

¹¹ W szczególności Regulaminie Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie (zarządzenie Nr 374/2022 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 grudnia 2022 r. – dalej: regulamin organizacyjny), a także regulaminie Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie (dalej: regulamin WAiGP) wprowadzonego zarządzeniami Dyrektora Generalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie: Nr 20/2023 z dnia 14 marca 2023 r. (zmieniane zarządzeniami Nr: 34/2023 z dnia 5 maja 2023 r. i 57/2023 z dnia 26 lipca 2023 r.), Nr 85/2023 z dnia 14 listopada 2023 r. (zmienione zarządzeniem Nr 10/2024 z dnia 28 lutego 2024 r.) oraz 40/2024 z dnia 5 września 2024 r.).

¹² Dalej: WAiGP.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.; dalej: ustawa Prawo budowlane.

¹⁴ Dalej: Zachodniopomorski Inspektor.

2. Dziewięć spraw objętych badaniem NIK, dotyczyło rozpatrzenia odwołań od sprzeciwu Starosty (organu I instancji) wniesionych w sprawach zgłoszeń zamiaru realizacji obiektów na działkach w obrębie ewidencyjnym Kopań w Gminie Darłowo. Podstawą wniesienia sprzeciwu Starosty było w trzech sprawach: niedotrzymanie przez inwestora terminu nałożonego na niego obowiązku uzupełnienia dokumentacji (jedna decyzja¹⁵) oraz zrealizowanie obiektu objętego zgłoszeniem, przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych (dwie decyzje¹⁶). W pozostałych sześciu sprawach¹⁷ Starosta uznał, że planowana inwestycja nie spełnia warunków zabudowy określonych w obowiązującym MPZP, ponieważ każda część działki objętej zgłoszeniem zamiaru budowy¹⁸, znajdowała się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych, co oznaczało zakaz realizacji na tej działce zabudowy podstawowej (mieszkaniowej, rekreacyjnej). W konsekwencji nie mogła być także zrealizowana zabudowa pomocnicza (np. budynek gospodarczy) służąca mieszkańcom budynku mieszkalnego, jak i rekreacji indywidualnej, z uwagi na ww. zakaz realizacji zabudowy podstawowej, na potrzeby której obiekt objęty zgłoszeniem budowy mógłby zostać zrealizowany. Wynikało to z § 3 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹, w którym budynek gospodarczy zdefiniowano jako 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*. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane, zbiornik bezodpływowy jest urządzeniem technicznym związanym z obiektem budowlanym zapewniającym możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wobec powyższego Starosta stwierdził w uzasadnieniach brak możliwości realizacji przez inwestora:

- a) zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe o pojemności 5 m³ na działce 183/28 - na jej części oznaczonej w MPZP symbolem MR-1²⁰ (decyzja z 31 października 2023 r.; BS.6743.725.2023.XI);
- b) budynku gospodarczego na działce 154/2, oznaczonej w MPZP symbolem MR-3²¹, który miał stanowić rozbudowę zabudowy pomocniczej o kolejny budynek gospodarczy (decyzja z 10 listopada 2023 r.; BS.6743.757.2023.XI);
- c) budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe na działce 183/30 (części w oznaczonej symbolem MR-1), przy czym budynek miał stanowić rozbudowę zabudowy pomocniczej o kolejny budynek gospodarczy (decyzja z 21 listopada 2023 r.; BS.6743.774.2023.XI);

¹⁵ Decyzja z 28 sierpnia 2023 r. (BS.6743.450.2023.XI) – budowa budynku gospodarczego na działce nr 181/3.

¹⁶ Na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 4 ustawy Prawo budowlane – decyzje z: 5 września 2023 r. (BS.6743.559.2023.XI) – budowa budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe na działce nr 181/3; 6 września 2023 r. (BS.6743.575.2023.XI) – budowa zbiornika bezodpływowego na działce nr 181/3.

¹⁷ Decyzje Starosty z: 31 października 2023 r. (BS.6743.725.2023.XI); 10 listopada 2023 r. (BS.6743.757.2023.XI); 21 listopada 2023 r. (BS.6743.774.2023.XI); 11 kwietnia 2024 r. (BS.6743.223.2024.XI); 30 kwietnia 2024 r. (BS.6743.267.2024.XI); 29 lipca 2024 r. (BS.6743.439.2024.XI).

¹⁸ Działki nr 154/2, 183/28, 183/30, 183/36 w obrębie ewidencyjnym Kopań.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

²⁰ MR-1 - tereny zabudowy mieszkaniowo - rekreacyjnej na działkach nie mniejszych niż 3000 m²; zgodnie z § 49 MPZP, teren MR-1 przeznaczono pod wolnostojącą zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej (pkt 1); zabudowę rekreacyjną (pkt 2); drogi wewnętrzne (pkt 3); obiekty celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 2, 3, 5, 6, 9 wraz z niezbędną infrastrukturą i zagospodarowaniem (pkt 4); dalej: MR-1.

²¹ MR-3 - tereny zabudowy mieszkaniowo-rekreacyjnej na działkach nie mniejszych niż 3000 m²; zgodnie z § 49 MPZP, teren MR-3 przeznaczono pod wolnostojącą zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej (pkt 1); zabudowę rekreacyjną (pkt 2); drogi wewnętrzne (pkt 3); obiekty celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 2, 3, 5, 6, 9 wraz z niezbędną infrastrukturą i zagospodarowaniem (pkt 4); dalej: MR-3.

d) budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe na działce 183/36, oznaczonej symbolem MR-1 oraz RO-1²² (decyzja z 11 kwietnia 2024 r.; BS.6743.223.2024.XI);

e) budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe na działce 183/36 – na jej części oznaczonej symbolem MR-1 (decyzja z 30 kwietnia 2024 r.; BS.6743.267.2024.XI);

f) budynku gospodarczego oraz wiaty na działce 183/28 – na jej części oznaczonej symbolem MR-1 (decyzja z 29 lipca 2024 r.; BS.6743.439.2024.XI).

(akta kontroli str. 52-53, 60-61, 68-69, 75-77, 84-85, 92-94, 101-103, 110-111, 119-121, 232-246, 690-691, 695-701)

W uzasadnieniach złożonych odwołań od ww. decyzji Starosty, wskazywano m.in. na: brak powiadomienia o możliwości odbioru pisma w placówce pocztowej²³; brak prawidłowego rozpatrzenia wcześniejszych zgłoszeń zamiaru wybudowania obiektów, co skutkowało koniecznością dokonania kolejnego zgłoszenia²⁴; uznanie za wystarczające zgłoszenia obiektu do ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków prowadzonej przez Gminę Darłowo²⁵; oddalenie działki od elektrowni wiatrowej o więcej niż 400 m (posiadana działka „183/28D” była częścią działki 183/28), a ponadto zamiar budowy zbiornika bezodpływowego związany był z użytkowaniem „kampera” i jego budowa nie miała związku z zabudową nieruchomości²⁶. W pięciu odwołaniach²⁷ wskazywano na brak podstaw do uzależnienia realizacji budynku gospodarczego lub zbiornika bezodpływowego od konieczności powiązania tego rodzaju obiektu z innym budynkiem mieszkalnym lub rekreacji indywidualnej. W przypadku trzech odwołań (z ww. pięciu²⁸), odwołujący dodatkowo wnosili o przeprowadzenie dowodu z treści decyzji Wojewody z 8 stycznia 2024 r.²⁹ na okoliczność, (...) iż organ II instancji rozstrzygnął w analogicznej sprawie, że sprzeciw organu w I instancji wobec zgłoszenia budynku gospodarczego na terenie oznaczonym w MPZP symbolem MR-3 był bezpodstawny³⁰.

(akta kontroli str. 54, 62, 70, 78, 86, 95, 104, 112, 122, 128-178)

Z dziewięciu spraw objętych badaniem, trzy zakończyły się decyzjami Wojewody utrzymującymi w mocy decyzje organu I instancji³¹, a w pozostałych sześciu decyzjach uchylono zaskarżone decyzje Starosty i umorzono postępowanie organu I instancji w sprawie wniesienia sprzeciwu do zgłoszonego zamiaru budowy obiektu³².

²² RO-1 - tereny produkcji rolnej.

²³ Decyzja BS.6743.450.2023.XI.

²⁴ Decyzja BS.6743.559.2023.XI.

²⁵ Decyzja BS.6743.575.2023.XI.

²⁶ Decyzja BS.6743.725.2023.XI.

²⁷ Od decyzji: BS.6743.757.2023.XI; BS.6743.774.2023.XI; BS.6743.223.2024.XI; BS.6743.267.2024.XI oraz BS.6743.439.2024.XI.

²⁸ Od decyzji: BS.6743.223.2024.XI; BS.6743.267.2024.XI oraz BS.6743.439.2024.XI.

²⁹ K-AP-2.7840.81.2023.PP.

³⁰ Wojewoda w uzasadnieniu decyzji z 8 stycznia 2024 r. uznał, że zakaz ustalony w MPZP związany ze strefą ochrony wyznaczonej wokół poszczególnych elektrowni wiatrowych, nie obejmuje budynków rekreacji indywidualnej przeznaczonych do okresowego wypoczynku, lecz ogranicza zabudowę związaną z prowadzeniem działalności rekreacyjnej, a także działalności turystycznej i gospodarczej. W związku z tym uchylił zaskarżoną decyzję Starosty i umorzył postępowanie organu I instancji. Starosta wnosząc sprzeciw do zgłoszenia budowy obiektu uznał, że planowana inwestycja nie spełnia warunków zabudowy określonych w obowiązującym MPZP, w związku z tym, że każda część działki objęta zgłoszeniem, znajdowała się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowej, co oznaczało zakaz realizacji na tej działce zabudowy podstawowej (mieszkaniowej, rekreacyjnej), a w związku z tym także zabudowy pomocniczej służącej mieszkańcom budynku mieszkalnego, jak i rekreacji indywidualnej.

³¹ Decyzje Wojewody z: 26 września 2023 r. (K-AP-2.7840.59.2023.PP(1)) dotycząca decyzji Starosty z 28 sierpnia 2023 r. (BS.6743.450.2023.XI); 12 października 2023 r. (K-AP-2.7840.67.2023.PP(1)) dotycząca decyzji Starosty z 6 września 2023 r. (BS.6743.575.2023.XI); 10 listopada 2023 r. (K-AP-2.7840.65.2023.PP (3)) dotycząca decyzji Starosty z 5 września 2023 r. (BS.6743.559.2023.XI).

³² Decyzje Wojewody z: 7 grudnia 2023 r. (K-AP-2.7840.76.2023.PP(1)) dotycząca decyzji Starosty z 31 października 2023 r. (BS.6743.725.2023.XI); 4 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.80.2023.PP) dotycząca decyzji Starosty z 10 listopada 2023 r. (BS.6743.757.2023.XI); 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2))

(akta kontroli str. 54-59, 62-67, 70-73, 78-82, 86-90, 95-100, 104-109, 112-118, 122-127, 232-246)

W uzasadnieniach decyzji utrzymujących w mocy decyzje organu I instancji Wojewoda wskazywał na:

a) brak możliwości realizacji budynku gospodarczego na działce 181/3 (oznaczonej w MPZP symbolem MR-3), z uwagi na to, że każda część działki 181/3 znajdowała się w sąsiedztwie trzech elektrowni wiatrowych zlokalizowanych w odległości mniejszej niż 400 m i w związku z tym w strefie ochrony wyznaczonej wokół poszczególnych elektrowni wiatrowych, co zgodnie z ustaleniami MPZP oznaczało zakaz realizacji na tej działce zabudowy podstawowej (mieszkaniowej, rekreacyjnej), na potrzeby której budynek gospodarczy mógłby być realizowany, ponieważ zgodnie z postanowieniem § 30 ust. 2 pkt 1 MPZP, w obrębie stref ochronnych ustalono zakaz lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną (decyzje Wojewody z: 26 września 2023 r.³³ oraz 10 listopada 2023 r.³⁴);

b) wykonanie przez inwestora obiektu (zbiornika betonowego o pojemności 5 m³) na działce 181/3 (obręb ewidencyjny Kopań), przed zgłoszeniem zamiaru jego wykonania Staroście Sławieńskiemu (decyzja z 12 października 2023 r.³⁵).

(akta kontroli str. 54-59, 62-67, 70-73, 232-246, 690-691, 695-701)

Wojewoda uchylając cztery decyzje organu I instancji i umarzając postępowanie tego organu w sprawach obejmujących zamiar realizacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe³⁶ uznał, że zakresy wniosków obejmowały wyłącznie realizację ww. zbiorników, które nie były powiązane z budową nieruchomości. Wskazał ponadto, że szamba kwalifikować należy jako urządzenia, które mogą jednocześnie stanowić obiekty budowlane. Stwierdził, że ich realizację należy rozpatrywać niezależnie od kwestii możliwości realizacji na przedmiotowych nieruchomościach kubaturowych obiektów budowlanych zapisanych przepisami MPZP. Uwzględniając powyższe uznał, że projektowane inwestycje spełniały ustalenia MPZP, przepisów ustawy

dotycząca decyzji Starosty z 21 listopada 2023 r. (BS.6743.774.2023.XI); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)) dotycząca decyzji Starosty z 11 kwietnia 2024 r. (BS.6743.223.2024.XI); 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)) dotycząca decyzji Starosty z 30 kwietnia 2024 r. (BS.6743.267.2024.XI) oraz 18 września 2024 r. (K-AP-2.7840.60.2024.PP (1)) dotycząca decyzji Starosty z 29 lipca 2024 r. (BS.6743.439.2024.XI).

³³ W uzasadnieniu decyzji dodatkowo stwierdzono, że „bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje (...) kwestia nieuzupełnienia przez inwestora dokumentacji załączonej do zgłoszenia, w tym wskazania dokładnej lokalizacji projektowanego budynku, ponieważ (...), jego realizacja nie jest możliwa na przedmiotowym terenie”. Wskazano również, że postępowanie odwoławcze wykazało na podstawie analizy danych na portalu mapowym Geoportal.gov.pl, że w określonych przez inwestora parametrach lokalizacji projektowanego budynku, zrealizowano obiekty budowlane. Ponadto z informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie (dalej: Powiatowy Inspektor) wynikało, że w wyniku kontroli przeprowadzonej 8 sierpnia 2023 r. stwierdzono na działce 183/1 usytuowanie przyczepy typu holenderskiego zabudowanej wiatą oraz wybudowanie dwóch budynków gospodarczych. Organ odwoławczy odstąpił jednak od postępowania wyjaśniającego w powyższym zakresie z uwagi na stwierdzony w uzasadnieniu decyzji z 26 września 2023 r. brak możliwości realizacji przedmiotowego budynku na działce nr 181/3.

³⁴ W uzasadnieniu decyzji stwierdzono m.in., że „bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje (...) kwestia uzupełnienia przez inwestora dokumentacji załączonej do zgłoszenia, ponieważ (...), inwestor wykonał przedmiotowe obiekty przed zgłoszeniem zamiaru ich wykonania Staroście”. Wskazano również, że postępowanie odwoławcze wykazało na podstawie analizy danych na portalu mapowym Geoportal.gov.pl, występowanie obiektów o kształcie odmiennym od zgłaszanego budynku gospodarczego. Organ odwoławczy odstąpił jednak od postępowania wyjaśniającego w powyższym zakresie, z uwagi na stwierdzony w uzasadnieniu decyzji z 10 listopada 2023 r. brak możliwości realizacji przedmiotowego budynku na działce nr 181/3.

³⁵ W uzasadnieniu decyzji dodatkowo stwierdzono, że „bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje (...) kwestia nieuzupełnienia przez inwestora dokumentacji załączonej do zgłoszenia, ponieważ (...), inwestor wykonał przedmiotowy obiekt przed zgłoszeniem zamiaru jego wykonania Staroście”.

³⁶ Decyzja z 7 grudnia 2023 r. (K-AP-2.7840.76.2023.PP(1)) oraz trzy decyzje dotyczące realizacji zbiornika i budynku gospodarczego, tj. z: 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2)); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)) oraz 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)).

Prawo budowlane, a także rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 78-81, 95-100, 104-109, 112-117, 232-246)

Natomiast uchylając pięć decyzji Starosty w odniesieniu do zamiaru realizacji budynków gospodarczych lub wiaty³⁷ Wojewoda uznał, że zakaz ustalony w MPZP związany ze strefą ochrony wyznaczonej wokół poszczególnych elektrowni wiatrowych, nie obejmuje budynków rekreacji indywidualnej przeznaczonych do okresowego wypoczynku, lecz ogranicza zabudowę związaną z prowadzeniem działalności rekreacyjnej, a także działalności turystycznej i gospodarczej. Wobec powyższego na terenie działek nr 154/2, 183/28, 183/30 oraz 183/36 możliwa była realizacja budynków rekreacyjnych, które nie będą związane z prowadzeniem działalności rekreacyjnej, turystycznej czy gospodarczej. Uznał ponadto, że zakaz lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością rekreacyjną należałoby rozumieć jako związany z tego typu działalnością, nie zaś związany z rekreacją indywidualną. Jednocześnie MPZP nie determinował konieczności realizacji zabudowy wynikającej z przeznaczenia podstawowego przed realizacją zabudowy uzupełniającej. Zatem to, że działki 154/2, 183/28, 183/30 oraz 183/36 znajdują się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych nie oznacza, że nie jest na nich możliwa żadna zabudowa. Wojewoda stwierdził ponadto, że obowiązek istnienia związku budynku gospodarczego z inną zabudową i jej funkcją nie wynika z brzmienia przepisu art. 29 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo budowlane. Uwzględniając powyższe stwierdził, że projektowana inwestycja spełnia ustalenia MPZP, przepisów ustawy Prawo budowlane, a także rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 78-81, 86-90, 95-100, 104-109, 112-117, 122-126, 232-246)

Wojewoda, w sprawie odmiennej interpretacji ustaleń MPZP w rozstrzygnięciach wydanych w wyniku rozpatrzenia odwołań od decyzji Starosty wyjaśnił m.in., że: (...) *działalność orzecznicza organów administracji publicznej często kształtowana jest poprzez orzecznictwo organów wyższego stopnia, czy orzecznictwo sądów administracyjnych, co może wpływać na zmienność podejmowanych rozstrzygnięć. W kontekście interpretacji zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych:*

- *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 września 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 458/23: „(...) (...) Wszelka więc rozszerzająca wykładnia ustaleń planu miejscowego na niekorzyść właścicieli nieruchomości jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowi istotne naruszenie ustaleń danego planu (por. wyrok NSA z 11 czerwca 1999 r., IV SA 295/96, LEX nr 47787)”;*
- *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 490/05: „Wszelkie ustawowe ograniczenia prawa własności, a w tym również ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie mogą być interpretowane rozszerzająco - bardziej ograniczając prawo własności, niż wynika to z literalnego brzmienia ustaleń planu. Zgodnie z zasadą „Złotego Środka”, odzwierciedlającą najlepiej istotę konstytucyjnej ochrony prawa własności, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny być interpretowane w sposób nadmiernie ograniczający prawa właściciela ani w sposób nadmiernie rozszerzający istniejące ograniczenia praw właścicielskich, tak aby nie naruszało to istoty prawa własności.”*

³⁷ Decyzje z: 4 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.80.2023.PP) oraz 18 września 2024 r. (K-AP-2.7840.60.2024.PP (1)), a także trzy decyzje dotyczące realizacji zbiornika i budynku gospodarczego, tj. z: 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2)); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)), 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)).

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1559/23: „Przepisy m.p.z.p. należy tak interpretować, aby jego postanowienia tworzyły spójną oraz logiczną systemowo całość (...). Należy przy tym kierować się dyrektywą, iż organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania postępował racjonalnie (...). (...) (...)”.

(...) I tylko wykazanie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu miejscowego o zakazie zabudowy może stać się podstawą odmowy udzielenia prawa do zabudowy nieruchomości. Jednocześnie, w świetle postanowień ustawy zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, plany miejscowe, jako akty prawa miejscowego, należy zakwalifikować jako najniżej usytuowane w hierarchii źródeł prawa, zaś własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy. (...) organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do wniesienia sprzeciwu do zgłaszanych przez inwestorów zamierzeń budowlanych wyłącznie w przypadkach określonych w Prawie budowlanym, tj. w przypadku nieuzupełnienia zgłoszenia po nałożeniu na zgłaszającego w drodze postanowienia takiego obowiązku (art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego), jak również w przypadkach wymienionych w art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego, (...)

Ponadto wyjaśnił, że: (...)

a) decyzje Wojewody: z 26 września 2023 r. (...) oraz z 10 listopada 2023 r. (...) utrzymujące sprzeciw Starosty (...), uwzględniały wynikające z dokumentacji usytuowanie zgłaszanych obiektów w miejscach, w których podobne obiekty zostały uprzednio zrealizowane, wobec czego decyzje uwzględniające uwagi inwestorów stały w sprzeczności z treścią art. 30 ust. 6 pkt 4 Prawa budowlanego. (...). Celem postępowania odwoławczego jest zarówno ocena, czy odwołanie strony jest uzasadnione, jak i sprawdzenie, czy decyzja pierwszej instancji jest prawidłowa. Dlatego też zakres postępowania odwoławczego nie powinien być węższy od postępowania pierwszej instancji. Organ odwoławczy zobowiązany jest dokonać własnej oceny materiału dowodowego sprawy, pod kątem jego wiarygodności jak i zupełności. Postępowania przeprowadzone przez organ odwoławczy potwierdziły ustalenia dokonane przez organ I instancji. Jednocześnie uzasadnienie Wojewody dotyczące zgodności inwestycji z obowiązującym na powyższym obszarze MPZP, stanowiło dodatkowy aspekt, mający wpływ na podjęte rozstrzygnięcie, który w przypadku zaskarżenia przez wnioskodawców wydanych decyzji, podlegałby ocenie sądu administracyjnego. Żaden z inwestorów nie skorzystał jednak z przysługującego mu prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie wskazanym w pouczeniu decyzji. Organ może jedynie domniemywać, że przyczyną braku zaskarżenia powyższych decyzji do Sądu mogła być kwestia postępowań prowadzonych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sławnie³⁸, odnoszących się do legalności obiektów usytuowanych na powyższej nieruchomości, na co wskazywały dokumenty znajdujące się w aktach sprawy.

b) decyzja Wojewody z 12 października 2023 r. (...) dotycząca budowy szczelnego szamba bezodpływowego na działce nr 181/3 (...) nie obejmowała kwestii zgodności inwestycji z treścią MPZP, z uwagi na bezsporne wykonanie inwestycji przed dokonaniem zgłoszenia budowy organowi administracji architektoniczno-budowlanej, co uzasadniało zastosowanie instytucji sprzeciwu wynikającej z art. 30 ust. 6 pkt 4 Prawa budowlanego, a tym samym utrzymanie w mocy decyzji Starosty wnoszącej sprzeciw do zgłoszenia.

c) decyzje Wojewody poczynwszy od dnia 7 grudnia 2023 r. (...) obejmowały rozstrzygnięcia, w stosunku do których Starosta Sławieński wniósł sprzeciw do

³⁸ Dalej: PINB.

realizacji inwestycji w oparciu o art. 30 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego, jako że budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia MPZP. Wobec powyższego ocena przedmiotowych postępowań obejmowała – oprócz warunków formalnych określonych w art. 30 Prawa budowlanego – także m. in. szczegółową analizę zapisów obowiązującego MPZP, która doprowadziła do uchYLENIA zaskarżonych decyzji Starosty i umorzenia postępowań organu I instancji w sprawie sprzeciwu do zgłaszanych robót budowlanych, a tym samym przyjęcia zgłoszeń budowy budynków gospodarczych, zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz wiaty.

(akta kontroli str. 197-198, 207-212)

Z akt sprawy dotyczącej decyzji Wojewody z 7 grudnia 2023 r.³⁹ wynikało, że sprawa została zainicjowana przez inwestorów, którzy byli jednymi ze współwłaścicieli działki 183/29.

(akta kontroli str. 75-77, 78-82, 129-138)

Wojewoda w sprawie sposobu analizowania istotnych okoliczności podczas rozpatrywania odwołań od decyzji Starosty w sprawach wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych, wyjaśnił m.in., że: (...) w przypadku (...) nieruchomości – działek ewidencyjnych – stanowiących współwłasność kilku podmiotów, inwestorem może być każdy ze współwłaścicieli, jako podmiot dokonujący czynności zgłoszenia (...). W każdym z tych postępowań (prowadzonych osobno), (...) stroną postępowania będzie wyłącznie inwestor. Co więcej, inwestorem może być również podmiot, który nie jest właścicielem – współwłaścicielem działki inwestycyjnej, jeżeli skutecznie złoży oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ujmując inaczej inwestorem jest zawsze ten kto dokonał zgłoszenia, niezależnie ile jest współwłaścicieli działki inwestycyjnej oraz jakie zamierzenia były lub są realizowane na danym terenie przez pozostałe osoby – inwestorów.

(akta kontroli str. 219, 224-227)

Z akt sprawy dotyczących decyzji Wojewody z:

- 26 września 2023 r., 12 października 2023 r. oraz 10 listopada 2023 r.⁴⁰ – wynikało z informacji Powiatowego Inspektora z 10 sierpnia 2023 r.⁴¹ (przekazanej Staroście), że na działce 181/3 obręb Kopań zlokalizowanych było około 26 obiektów i zbiorników bezodpływowych;

- 19 stycznia 2024 r.⁴² - wynikało z informacji Powiatowego Inspektora z 31 lipca 2023 r.⁴³ (przekazanej Staroście), że na działce 183/30 obręb Kopań wybudowano zbiornik bezodpływowy.

(akta kontroli str. 52-58, 60-66, 68-73, 92-100, 235, 236-237, 238, 241-242)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że: (...) możliwa do realizacji na działce inwestycyjnej liczba zbiorników bezodpływowych de facto nie podlega ograniczeniom. (...) Informacje Powiatowego Inspektora, przekazywane do Starosty, a dotyczące samowolnej realizacji innych obiektów, niż objęte zgłoszeniem, nie miały znaczenia w kontekście wydanych decyzji przez organ odwoławczy.

(akta kontroli str. 219, 224-227)

Wojewoda w sprawie sposobu analizowania podczas rozpatrywania odwołań od decyzji Starosty w sprawach wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych skutków podjętych decyzji dla ochrony przyrody, gruntów rolnych lub krajobrazu, wyjaśnił m.in., że: (...) ocena „niekontrolowanej zabudowy oraz

³⁹ K-AP-2.7840.76.2023.PP(1).

⁴⁰ Odpowiednio znak: K-AP-2.7840.59.2023.PP (1); AP-2.7840.67.2023.PP (1) oraz K-AP-2.7840.65.2023.PP (3).

⁴¹ Znak: PINB.07.29.1.2023.NM.

⁴² Odpowiednio znak: K-AP-2.7840.59.2023.PP (1); AP-2.7840.67.2023.PP (1) oraz K-AP-2.7840.65.2023.PP (3).

⁴³ Znak: PINB.5160.86.2.2023.NM.

działalności związanej ze zmianą użytkowania posadowionych obiektów” na przyrodę, grunty rolne lub krajobraz nie należy do Wojewody. (...) Wojewoda nie jest organem właściwym w sprawach samowoli budowlanej, czy samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego albo jego części. Organy administracji architektoniczno-budowlanej, w świetle zapisów Prawa budowlanego, nie są uprawnione do przeprowadzania czynności kontrolnych w terenie. Podobnie organy administracji architektoniczno-budowlanej nie badają już kolejnego etapu inwestycyjnego, tj. sposobu wykonania robót budowlanych. (...), organy administracji architektoniczno-budowlanej nie posiadają również kompetencji do podejmowania działań prewencyjnych, zapobiegawczych, śledczo-dochodzeniowych. (...) postępowania objęte kontrolą nie dotyczyły przedsięwzięć mogących znacząco albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839). Teren inwestycyjny położony jest poza obszarem Natura 2000. Tym samym objęte zgłoszeniem zamierzenia nie wymagały uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak również przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o których mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r., poz. 1112). W ramach prowadzonych postępowań ustalono jedynie, że na terenach inwestycyjnych występuje forma ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r., poz. 1478), tj. obszar chronionego krajobrazu – Koszaliński Pas Nadmorski. Niemniej jednak przedsięwzięcia objęte zgłoszeniem nie naruszały przepisów uchwały Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 września 2009 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Zach. z 13 maja 2021 r., poz. 2091). Podobnie w prowadzonych postępowaniach stwierdzono brak potrzeby uzyskania decyzji, o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82), tj. decyzji o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych w związku z przeznaczeniem na cele nierolnicze i nieleśne. (...) organ administracji architektoniczno-budowlanej może żądać od inwestora tylko pozwoleń, uzgodnień i opinii, których obowiązek dołączenia wynika z obowiązujących przepisów, co nie zwalnia inwestora od uzyskania pozwoleń, uzgodnień i opinii, do których uzyskania inwestor jest obowiązany obowiązującymi przepisami, a które nie stanowią elementu formalnego zgłoszenia, czy wniosku o pozwolenie na budowę. Ponadto organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak każde organy administracji publicznej, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organ administracji architektoniczno-budowlanej może wnieść sprzeciw do zgłoszenia tylko w przypadkach ściśle stypizowanych w przepisach Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 220, 228-230)

Według wniosków z analizy przeprowadzonej przez biegłego powołanego w toku kontroli S/23/006 prowadzonej w PINB⁴⁴, (...) 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 w większości przypadków położone w strefie oddziaływania turbin wiatrowych. Organizator procedury zleca geodecie podział działki i sporządzenie mapki, wyznaczenie działek po ok. 200-390 m² palikami. Taki podział nie istnieje w ewidencji gruntów, ale do złudzenia przypomina prawdziwy podział geodezyjny. Organizator

⁴⁴ Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 27 września 2024 r. (LSZ.411.2.2.2024).

wystawia ogłoszenie o sprzedaży działek nad morzem, działek z widokiem na morze, działek rekreacyjnych nad morzem bądź też działek rolnych o funkcji rekreacyjnej. W związku z atrakcyjną ceną zgłasza się wielu kupujących, którzy w ramach nabytego udziału sytuują na działce przyczepy campingowe, kontenery lub wznoszą letniskowe domki. Ze względu, że jest to nielegalny proceder dochodzi tam do powstania ogromnego skupiska samowoli budowlanych. 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 sztuczному 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. Typowe działki w obrębie Cisowo i Kopań posiadają powierzchnię powyżej 3000 m² i z takich to działek zostają sztucznie wydzielone małe, sprzedawane po cenach działek rekreacyjnych notowanych w miejscowościach nadmorskich. (...) metr kwadratowy gruntu w obrębie Cisowo, Kopań jest zawyżony poprzez sztuczny podział dużej działki na mniejsze i wciąż trwający proceder nielegalnego wnoszenia obiektów budowlanych na tym gruncie, służących do celów rekreacyjnych. (...) wartość 1 m kwadratowego tak naprawdę dotyczy udziału w dużej parceli, a nie sprzedaży działki gruntu o powierzchni do ok. 400 m kw. 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 budynków, uzbrojenia i urządzenia oraz że nie będą ani teraz ani w przyszłości wносить 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.

(akta kontroli str. 640, 676-678)

O problemach w zakresie procedowania spraw dotyczących lokalizacji obiektów w okolicach miejscowości Cisowo oraz Kopań (m.in. obejmujących występowanie samowoli budowlanych lub wykorzystywanie jako budynków rekreacyjnych, budynków zgłoszonych Staroście jako budynki gospodarcze), informował Powiatowy Inspektor w pismach kierowanych m.in. do: Wojewody⁴⁵; Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁴⁶, Zachodniopomorskiego Inspektora⁴⁷ oraz Starosty⁴⁸.

(akta kontroli str. 263-264, 266, 268, 271, 281-284, 285-289, 295-303, 304-314, 319-347)

Wojewoda, w sprawie dysponowania wiedzą o przypadkach występowania samowoli wyjaśnił m.in., że: (...) wiedza dotycząca wszelkich budów (...), została powzięta i wynika z materiałów stanowiących akta spraw prowadzonych przed tutejszym organem (...). Wojewoda nie jest organem właściwym w sprawach dotyczących postępowań określonych w przepisach Rozdziału 5b Prawa budowlanego (...), tj. postępowań dotyczących samowoli budowlanej. Stosownie do przepisów art. 83 Prawa budowlanego tematyka samowoli budowlanej należy do zadań i kompetencji

⁴⁵ Pismo z: 9 lipca 2018 r. (PINB.07.27.1.2018.IJ); 8 kwietnia 2024 r. (PINB.5140.6.2.2024.IJ).

⁴⁶ Pisma z: 8 listopada 2022 r. (PINB.051.32.2.2022.JJ); 22 grudnia 2022 r. (PINB.051.32.3.2022.JJ);

⁴⁷ Pisma z: 20 października 2022 r. (PINB.051.32.1.2022.JJ).

⁴⁸ Pisma z: 10 sierpnia 2023 r. (PINB.5160.24.3.2022.2023.KR; PINB.5160.24.3.2022.2023.KR); 28 sierpnia 2023 r. (PINB.5160.24.5.2022.2023.KR; PINB.5160.25.4.2022.2023.AK).

organów nadzoru budowlanego. (...). Jeżeli zatem pojawiały się jakiegokolwiek sygnały o przypadkach samowoli budowlanej (...), to przekazywane one były do organów właściwych – organów nadzoru budowlanego, lub od organów nadzoru pochodziły i były wykorzystywane tylko na potrzeby prowadzonych postępowań w ramach ustawowych kompetencji. (...) do zadań organów nadzoru budowlanego należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego – art. 84 Prawa budowlanego. (...) Wojewoda nie jest (...) organem nadzorczym wobec działań podejmowanych przez organy nadzoru budowlanego. Podejmowanie wszelkich działań dotyczących samowoli budowlanej, w tym decydowanie i reagowanie na wszelkie sygnały dotyczące samowoli budowlanej, należy do wyłącznej prerogatywy organów nadzoru, a ich merytoryczna działalność pozostaje poza kontrolą Wojewody. (akta kontroli str. 197, 204-205, 219, 222-224)

Wojewoda, w sprawie dysponowania wiedzą o zjawisku polegającym na umownym (poza geodezyjnym) podziale działek pomiędzy wielu współwłaścicieli wyjaśnił m.in., że: (...) wiedza wynika z akt spraw objętych niniejszą kontrolą. (...) zgodnie z art. 206 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁹, każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. W orzecznictwie sądów powszechnych przyjęto, że art. 206 Kc ma charakter względnie obowiązujący, stąd wszyscy współwłaściciele mogą zgodnie ustalić inny sposób posiadania i korzystania z rzeczy wspólnej w drodze umowy, w tym podzielić rzecz do korzystania *quoad usum*, a więc poprzez wytyczenie poszczególnym właścicielom fizycznie wydzielonych części rzeczy wspólnej do wyłącznego władania albo rezygnacji - niebędącej zrzeczeniem się prawa własności - z wykonywania swych uprawnień w odniesieniu do rzeczy wspólnej (jej części) przez jednego współwłaściciela albo wielu współwłaścicieli na rzecz innego albo innych (...). Wojewoda nie tylko jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, ale również jako organ administracji publicznej, nie jest uprawniony do ingerowania w ustalony przez współwłaścicieli umowny sposób korzystania z nieruchomości wspólnej. (...) Złożenie przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co do zasady zwalnia organy administracji architektoniczno-budowlanej z konieczności badania prawdziwości tego oświadczenia, jak również nie wymaga udokumentowania posiadanego przez inwestora prawa. Oświadczenie inwestora może być przez organy administracji weryfikowane tylko w przypadku, gdy w toku postępowania wyjdą na jaw okoliczności podważające wiarygodność tego oświadczenia (...).

(akta kontroli str. 197, 205-207)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda uchylając cztery decyzje Starosty i umarzając postępowanie organu I instancji w sprawach obejmujących zamiar realizacji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe na terenach oznaczonych w MPZP symbolami MR-1 lub RO-1⁵⁰ uznał, że zakresy wniosków obejmowały wyłącznie realizację ww. zbiorników, które nie były powiązane z budową nieruchomości. Stwierdził również, że ich realizację należało rozpatrywać niezależnie od kwestii możliwości realizacji na przedmiotowych nieruchomościach kubaturowych obiektów budowlanych zapisanych przepisami MPZP. Uwzględniając powyższe uznał, że projektowane inwestycje spełniały ustalenia MPZP, mimo że zbiorniki miały być zrealizowane na działkach lub ich

⁴⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.; dalej Kc.

⁵⁰ Decyzje z: 7 grudnia 2023 r. (K-AP-2.7840.76.2023.PP(1)); 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2)); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)) oraz 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)).

częściach znajdujących się w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych zlokalizowanych w odległości mniejszej niż 400 m i w związku z tym miały być umiejscowione w strefie ochrony wyznaczonej wokół tych elektrowni.

(akta kontroli str. 78-81, 95-100, 104-109, 112-117)

Według art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Według art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane, przez urządzenia budowlane należy 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 śmietnik.

Na podstawie § 49 ust. 1 MPZP, dla terenów oznaczonych symbolami MR od 1 do 3 ustalono następujące przeznaczenie: 1) wolnostojąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej; 2) zabudowa rekreacyjna; 3) drogi wewnętrzne; 4) obiekty celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 2, 3, 5, 6, 9 wraz z niezbędną infrastrukturą i zagospodarowaniem. Przeznaczenia wymienione w pkt 1, 2, 3, 4 mogą występować na działkach budowlanych łącznie.

Na podstawie § 57 ust. 1 MPZP ustalono tereny oznaczone symbolem RO-1 przeznaczone dla zabudowy i zagospodarowania związanego z produkcją rolną i agroturystyką wraz z niezbędną infrastrukturą i drogami, z dopuszczeniem zalesień oraz obiektów celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 1, 2, 3, 5, 6, 9 MPZP.

Na podstawie § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 1-2 MPZP, ustalono strefy ochrony od elektrowni wiatrowych w odległości 400 m, przy czym w obrębie stref ochronnych ustalono następujące zakazy: zakazano lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną; zakazano lokalizowania budynków mieszkalnych i wymagających szczególnej ochrony, jak szpitale, internaty, żłobki, przedszkola i podobne.

(akta kontroli str. 690-691, 695-701)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że: przepis art. 29 Prawa budowlanego (...) *nie obliuguje inwestora, by w momencie zgłoszenia zbiornik posiadał funkcjonalne powiązanie z obiektem budowlanym, zapewniając możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Tym samym, organ nie jest zobowiązany do oceny, jakiemu obiektowi służyć ma przewidziany do realizacji zbiornik, a ponadto nie ma prawa wpływać na decyzje inwestora dotyczące kolejności i zasadności wykonywanych przez niego robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie merytorycznym rozpatrywanej sprawy ogranicza się wyłącznie do oceny możliwości wykonania zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe stosownie do obowiązujących dla powyższych obiektów przepisów, w tym w szczególności rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...), obejmujących m.in. usytuowanie zbiornika względem granic działek oraz względem studni dostarczającej wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi⁵¹. (...) Wykładnia przepisów planu zagospodarowania przestrzennego powinna (...) uwzględniać wymogi racjonalności, a w szczególności powinna być dokonywana w kontekście art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵². Zgodnie z powyższym przepisem właściciel nieruchomości zapewnia*

⁵¹ § 31 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 399; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może zakazać właścicielowi nieruchomości położonej na terenie, na którym sieć kanalizacyjna nie jest zrealizowana, budowy zbiornika z uwagi na planowaną w przyszłości budowę sieci kanalizacyjnej, bowiem uregulowanie takie byłoby sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i pozbawiłoby właściciela nieruchomości uprawnienia wyraźnie przyznanego mu przez ustawę. Podobnie, plan miejscowy nie może zakazać budowy zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę, co powodowałoby nie tylko sprzeczność z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale również z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 846/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1559/23). (...) inwestorzy załączali do zgłoszeń pisma Gminnego Zakładu Użyteczności Publicznej Sp. z o. o. o odmowie wydania warunków technicznych przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, potwierdzając tym samym zasadność wykonania zbiorników na nieczystości ciekłe na nieruchomości, w odniesieniu do treści § 34 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(akta kontroli str. 200, 213-214)

Zdaniem NIK, niezależnie od tego, czy zbiornik został uznany za urządzenie techniczne, czy za obiekt budowlany, stosownie do definicji określonej w art. 3 pkt 1 lub w art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane musiał zapewniać spełnienie warunku określającego cel jego realizacji, tj. możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Rozpatrując możliwość realizacji zbiorników bezodpływowych, należało mieć na uwadze możliwość realizacji obiektu budowlanego na rzecz którego zbiornik miał być wykonany. Wszystkie działki objęte ww. rozstrzygnięciami Wojewody znajdowały się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych. 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 (m.in. budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego lub budynku rekreacji indywidualnej), należało uznać, że nie było również możliwości realizacji zbiornika (zabudowy o charakterze pomocniczym lub uzupełniającym), który mógłby zapewniać możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Ze względu na zakaz wynikający z MPZP, spełnienie tego warunku nie będzie także możliwe po wykonaniu zbiornika bezodpływowego.

2. W rozstrzygnięciu pięciu decyzji uchylających decyzje Starosty w odniesieniu do zamiaru realizacji budynków gospodarczych lub wiaty na terenach oznaczonych w MPZP symbolami MR-1, MR-3 lub RO-1⁵³ Wojewoda uznał, że zakaz ustalony w MPZP związany ze strefą ochrony wyznaczonej wokół poszczególnych elektrowni wiatrowych, nie obejmuje budynków rekreacji indywidualnej przeznaczonych do okresowego wypoczynku, lecz ogranicza zabudowę związaną z prowadzeniem

⁵³ Decyzje z: 4 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.80.2023.PP); 19 stycznia 2024 r. (K-AP-2.7840.82.2023.PP (2)); 21 czerwca 2024 r. (K-AP-2.7840.35.2024.PP (2)), 3 lipca 2024 r. (K-AP-2.7840.39.2024.PP(2)) oraz 18 września 2024 r. (K-AP-2.7840.60.2024.PP (1)).

działalności rekreacyjnej, a także działalności turystycznej i gospodarczej. Wojewoda stwierdził, że zakaz lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością rekreacyjną należałoby rozumieć jako związany z tego typu działalnością, nie zaś związany z rekreacją indywidualną. Jednocześnie MPZP nie determinował konieczności realizacji zabudowy wynikającej z przeznaczenia podstawowego przed realizacją zabudowy uzupełniającej. Uwzględniając powyższe uznał, że projektowane inwestycje spełniały ustalenia MPZP, mimo że budynki gospodarcze lub wiata miały być zrealizowane na działkach znajdujących się w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych zlokalizowanych w odległości mniejszej niż 400 m i w związku z tym miały być umiejscowione w strefie ochrony wyznaczonej wokół tych elektrowni.

(akta kontroli str. 86-90, 95-100, 104-109, 112-117, 122-126)

Według art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Według § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, za budynek gospodarczy należy 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 § 49 ust. 1 MPZP, dla terenów oznaczonych symbolami MR od 1 do 3 ustalono następujące przeznaczenie: 1) wolnostojąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej; 2) zabudowa rekreacyjna; 3) drogi wewnętrzne; 4) obiekty celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 2, 3, 5, 6, 9 wraz z niezbędną infrastrukturą i zagospodarowaniem. Przeznaczenia wymienione w pkt 1, 2, 3, 4 mogą występować na działkach budowlanych łącznie.

Na podstawie § 57 ust. 1 MPZP ustalono tereny oznaczone symbolem RO-1 przeznaczone dla zabudowy i zagospodarowania związanego z produkcją rolną i agroturystyką wraz z niezbędną infrastrukturą i drogami, z dopuszczeniem zalesień oraz obiektów celu publicznego wymienionych w § 8 pkt 1, 2, 3, 5, 6, 9 MPZP.

Na podstawie § 30 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 1-2 MPZP, ustalono strefy ochrony od elektrowni wiatrowych w odległości 400 m, przy czym w obrębie stref ochronnych ustalono następujące zakazy: zakazano lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną; zakazano lokalizowania budynków mieszkalnych i wymagających szczególnej ochrony, jak szpitale, internaty, żłobki, przedszkola i podobne.

(akta kontroli str. 690-691, 695-701)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że: (...) *Uchwałodawca w omawianym przepisie (§ 30) nie wskazał na zakaz lokalizowania budynków rekreacji indywidualnej, zaś na przykład wyraźnie wskazał na zakaz lokalizowania budynków mieszkalnych. Podobnie, (...) nie zdefiniował w MPZP, czym jest „miejsce stałego przebywania ludzi” oraz czym jest „działalność rekreacyjna”. Nie posłużył się też sformułowaniem o zakazie lokalizacji obiektów budowlanych, czy zabudowy, poza zabudową mieszkalną i wymagającą szczególnej ochrony (...). Jednocześnie, (...) w MPZP wskazał, że wszelkie pojęcia i określenia użyte w uchwale, a niezdefiniowane w MPZP, należy rozumieć zgodnie z ogólnymi obowiązującymi przepisami. W obowiązujących przepisach prawa, w tym*

w przepisach Prawa budowlanego i pokrewnych, również nie można odszukać legalnej definicji „działalności rekreacyjnej”, czy „miejsca stałego przebywania ludzi w związku z prowadzeniem działalności rekreacyjnej”. (...) uwzględniając kategorię obiektów, wymienionych w załączniku do Prawa budowlanego, do budynków zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego zaliczono takie obiekty jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne, zaś do obiektów sportu i rekreacji zaliczono takie obiekty jak: hale sportowe i widowiskowe, kryte baseny. Domki letniskowe, za które można uznać budynki rekreacji indywidualnej, zaliczono zaś do kategorii III – inne niewielkie budynki. Powyższe kontrastuje z przepisami rozporządzenia z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885), które w zakresie działalności rekreacyjnej odnoszą się do działalności sportowej i rozrywkowej. Z drugiej zaś strony, zgodnie z § 3 pkt 7 Warunków technicznych, budynek rekreacji indywidualnej to budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Przez budynek rekreacji indywidualnej należy zatem rozumieć budynek przeznaczony do okresowego użytku rodziny, bądź pojedynczej osoby, będącej jego właścicielem lub najemcą, który nie ma przy tym pomieszczeń ani urządzeń związanych z organizacją pobytu zbiorowego (W. Korzeniewski, R. Korzeniewski, „Znowelizowane Warunki Techniczne dla budynków i ich usytuowania”, Wydanie 12, Warszawa 2018, str. 20-21). Zestawiając powyższe, w żadnym przypadku budynku rekreacji indywidualnej nie można zestawzić z zabudową służącą prowadzeniu działalności rekreacyjnej. Z samej natury budynek rekreacji indywidualnej, nie może służyć prowadzeniu jakiejkolwiek działalności, co również wynika z użytego sformułowania „rekreacji indywidualnej”. Zabudowa przeznaczona do prowadzenia działalności rekreacyjnej to bądź zabudowa sportowo-rekreacyjna (...), bądź zabudowa turystyczna – rekreacyjna w postaci hoteli, pensjonatów, schronisk itp. Dodatkowo nadmienić należy, że w MPZP określone zostały tereny pod zabudowę usług sportu i rekreacji (US-1 – US-3), czy tereny pod zabudowę usług turystyki (UT-1 – UT-3). Tym samym nie można przyjąć, że na działkach znajdujących się w strefie ochronnej nie mogą znajdować się budynki rekreacji indywidualnej. Skoro zatem budynek gospodarczy, stosownie do definicji wynikającej z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, służyć ma mieszkańcom budynku rekreacji indywidualnej i jego otoczenia, nie można odmówić inwestorom jego realizacji. (...) Jednocześnie przepisy Prawa budowlanego, w tym art. 29 ust. 1 pkt 14, nie wskazują, by realizacja budynków gospodarczych mogła nastąpić dopiero po realizacji obiektów wynikających z przeznaczenia „podstawowego”. Takiego wymogu nie określa również obowiązujący MPZP. (...) Zasadność rozwiązań planu miejscowego nie może być przedmiotem oceny organu w przedmiocie wydawania zezwoleń budowlanych.

(akta kontroli str. 201-202, 214-218)

Zdaniem NIK, niezależnie od tego, czy budynek gospodarczy lub wiatra (zabudowa uzupełniająca lub pomocnicza) zostanie wykonany przed czy po realizacji zabudowy o przeznaczeniu podstawowym (m.in. budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego lub budynku rekreacji indywidualnej), stosownie do treści § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, musi zapewniać możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Rozpatrując możliwość realizacji budynku gospodarczego lub wiaty, należało mieć na uwadze możliwość realizacji obiektu budowlanego na rzecz którego miał on być wykonany. Wszystkie działki objęte ww. rozstrzygnięciami Wojewody znajdowały się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych. 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 lub

wiaty (zabudowy o charakterze pomocniczym lub uzupełniającym), który mógłby zapewniać możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Ze względu na zakaz wynikający z MPZP, spełnienie tego warunku nie będzie także możliwe po wykonaniu budynku gospodarczego lub wiaty.

Nie znajduje również uzasadnienia dokonana interpretacja zapisów MPZP, prowadząca do wyodrębnienia w ramach działalności rekreacyjnej pojęcia „budynek rekreacji indywidualnej przeznaczonych do okresowego wypoczynku”. W MPZP zdefiniowano pojęcie „zabudowy rekreacyjnej”, przez którą należy rozumieć zabudowę rekreacji indywidualnej przeznaczonej do okresowego wypoczynku (§ 5 ust. 1 pkt 9 MPZP). Nie budzi wątpliwości ustalony w MPZP zakaz lokalizowania miejsc stałego przebywania ludzi w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną, który wyraźnie wskazuje na wszelką tego typu działalność. W innej sytuacji uchwałodawca wskazałby „zabudowę rekreacyjną” zdefiniowaną w MPZP. Powyższe znajduje m.in. potwierdzenie w działaniach podejmowanych przez Wójta Gminy Darłowo. Odmawiał on wydania zaświadczeń o zgodności z ustaleniami obowiązującego MPZP: budowy (potrzebnych m.in. do legalizacji budynków rekreacyjnych); zamierzonego sposobu użytkowania obiektów (budynek gospodarczych lub zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe), a także zmiany sposobu użytkowania (np. budynku gospodarczego na domek letniskowy)⁵⁴, w szczególności z uwagi na ich zlokalizowanie w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych⁵⁵. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, „przepisy MPZP należy tak interpretować, aby jego postanowienia tworzyły spójną oraz logiczną systemowo całość (...). Należy przy tym kierować się dyrektywą, iż organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania postępował racjonalnie”⁵⁶.

(akta kontroli str. 249, 252, 257, 401-402, 421-422, 442-443)

Również według stanowiska Powiatowego Inspektora⁵⁷, dla działek położonych w odległości 400 m od elektrowni wiatrowych zastosowanie miały ustalenia MPZP związane ze strefą ochronną wprowadzoną na podstawie § 30 ust. 1 pkt 3 MPZP.

(akta kontroli str. 349, 355, 361, 366-367, 371-372, 377, 382, 386, 391, 394, 397)

Możliwość lokalizacji budynków gospodarczych w strefie ochronnej od elektrowni wiatrowych, została również zakwestionowana przez biegłego powołanego w toku kontroli S/23/006 prowadzonej w PINB⁵⁸. Według opinii biegłego, (...) *na podstawie (...) par. 30 MPZP (...) nie ma możliwości budowy ani budynków rekreacji indywidualnej ani budynków mieszkalnych, w związku z czym nie ma możliwości budowy również budynków gospodarczych (...).*

(akta kontroli str. 451, 465-468, 476-599, 602)

⁵⁴ W uzasadnieniach składanych wniosków o wydanie zaświadczenia, wskazywano m.in. na lokalizację budynków oznaczonych jako mieszkalne i podlegających kontroli organu architektoniczno – budowlanego, których odległość sytuowania od najbliższej elektrowni wiatrowej była podobna do obiektów objętych tymi wnioskami.

⁵⁵ Postanowienia z: 10 marca 2023 r. (GG.6727.1.65.2023); 22 czerwca 2023 r. (GG.6727.1.158.2023); 5 września 2023 r. (GG.6727.1.240.2023); 10 marca 2023 r. (GG.6727.1.65.2023); 12 czerwca 2024 r. (GG.6727.1.163.2024); 19 września 2024 r. (GG.6727.1.63.2024); 19 września 2024 r. (GG.6727.1.73.2024).

⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/GI 1559/23.

⁵⁷ Stanowisko Powiatowego Inspektora wyrażane w ramach procedowania spraw związanych z wstrzymaniem budowy na działkach w obrębie Cisowo lub Kopań w Gminie Darłowo w pismach kierowanych do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie z: 5 czerwca 2023 r. (PINB.5160.52.2.2023.NM; PINB.5160.53.2.2023.NM; PINB.5160.54.2.2023.NM); 7 czerwca 2023 r. (PINB.5160.55.2.2023.NM; PINB.5160.56.2.2023.NM; PINB.5160.57.2.2023.NM; PINB.5160.58.2.2023.NM); 3 listopada 2023 r. (PINB.5160.130.3.2023.AK); 6 listopada 2023 r. (PINB.5160.81.III.2022.2023.NM); 6 grudnia 2023 r. (PINB.5160.81.6.2022.2023.NM); 19 stycznia 2023 r. (PINB.5160.134.I.2023.2024.NM).

⁵⁸ Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 8 maja 2024 r. (LSZ.411.2.2.2024).

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o uwzględnianie ustalonego w MPZP zakazu związanego ze strefą ochrony wyznaczonej wokół elektrowni wiatrowych, podczas analizy odwołań od sprzeciwu Starosty wniesionych w sprawach zgłoszeń zamiaru realizacji obiektów na działkach w obrębie ewidencyjnym Kopań w Gminie Darłowo.
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 wniosku	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 16 grudnia 2024 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Jarosław Pułka p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

/podpisano elektronicznie/

Kontroler
Jarosław Staniszewski
doradca prawny

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

.....
podpis

.....
podpis

/dokument podpisany elektronicznie/