

Samowole budowlane w Pomorskiem na terenach atrakcyjnych turystycznie

28.7.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

104 przypadki podejrzenia samowoli budowlanej na terenie sześciu pomorskich gmin ujawniła w 2025 r. kontrola przeprowadzona przez NIK, a to tylko wierzchołek góry lodowej. Najwyższa Izba Kontroli sprawdzała, jak samorządy i nadzór budowlany radzą sobie w tym województwie z nielegalnymi inwestycjami w wybranych miejscach atrakcyjnych turystycznie. Wniosek jest jeden - nie radzą sobie. W okresie objętym kontrolą (styczeń 2020-sierpień 2025) urzędnicy nie działali ani prawidłowo, ani skutecznie. Do tego stopnia, że kontrolerzy Izby ujawnili nieprawidłowości nie tylko na działkach prywatnych, ale również na tych, które były własnością gmin. Zdaniem NIK wynikało to z tego, że mimo prawnych możliwości i obowiązków ani samorządy, ani nadzór budowlany nie poczuwały się do odpowiedzialności za identyfikowanie samowoli budowlanych, a przez to także do przeciwdziałania ich powstawaniu. Takie zaniechania prowadziły nie tylko do nieuprawnionego ingerowania w ład przestrzenny, ale także stwarzały zagrożenia dla przyrody i środowiska.

Samowole budowlane to od lat problem w przestrzeni publicznej, zwłaszcza na terenach atrakcyjnych turystycznie. Wzrasta zapotrzebowanie na indywidualny wypoczynek, a to powoduje zabudowywanie kolejnych nieruchomości, często niezgodnie z przepisami i w miejscach niepodłączonych do infrastruktury zapewniającej dostawę mediów i odbiór nieczystości. By ominąć przepisy, właściciele stawiają tam obiekty pozornie tymczasowe - domki letniskowe czy przyczepy kempingowe. Koncentracja wyjazdów turystycznych w obszarach o najwyższej atrakcyjności powoduje degradację środowiska, w tym obniżanie jego walorów przyrodniczych i krajobrazowych będących źródłem tej atrakcyjności. Tym samym zakłócona zostaje równowaga między potrzebą ochrony środowiska, a potrzebą użytkowania tych terenów w celach turystycznych i rekreacyjnych, co jest sprzeczne z zasadą zrównoważonego kształtowania ładu przestrzennego.

Dwa lata temu NIK przyglądała się temu problemowi w Zachodniopomorskiem i oceniła, że działania urzędów wymagają gruntownej poprawy, ale Pomorskie nie wypada lepiej. **Izba zwraca uwagę przede wszystkim na brak działań systemowych. Gminy najczęściej ograniczały się do składania zawiadomień do organów nadzoru budowlanego o możliwości wystąpienia samowoli budowlanej w jednostkowych przypadkach. Z kolei powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzali kontrole wyłącznie po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach, a ich zakres był niewspółmierny do zidentyfikowanej potencjalnej skali zjawiska. W 2024 r. na terenach gmin Władysławowo i Krokowa przy okazji prowadzonej z powietrza inwentaryzacji terenów wykryto 1044 potencjalne samowole budowlane.**

Kontroli nie planowały także starostwa, skutkiem czego nie prowadzono ich wcale albo miały charakter doraźny i nie zawsze były rzetelne. Sprawdzano głównie to, czy właściciele, którzy otrzymali decyzję o rozbiórce tymczasowych obiektów budowlanych, wywiązali się z tego obowiązku. **Ograniczony nadzór starostów nad wykorzystaniem gruntów rolnych na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa przyczynił się natomiast do ich wykorzystywania niezgodnie z przeznaczeniem.** W ujawnionych przypadkach samowoli budowlanej postępowania były prowadzone przewlekłe, a decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów tymczasowych nie zawsze były egzekwowane.

Wszystko to, a także brak współpracy między gminami, starostwami oraz nadzorem budowlanym uniemożliwiało skuteczne przeciwdziałanie samowolom budowlanym i sprzyjało wzrostowi ich liczby, a także legalizacji w trybie uproszczonym w przypadku, gdy od budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Pozwalało to wówczas uniknąć standardowej procedury i opłaty legalizacyjnej.

NIK skontrolowała:

W powiatach puckim, kościerskim i chojnickim starostwa powiatowe oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, a także po dwa urzędy gmin: Władysławowo, Krokowa, Kościerzyna, Karsin, Chojnice i Brusy.

Okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2020 r. - 26 sierpnia 2025 r.

Gminy mogły identyfikować podejrzenia samowoli, ale tego nie robiły

W okresie objętym kontrolą badane gminy co prawda w jednostkowych przypadkach identyfikowały prawdopodobne samowole budowlane na swoich terenach i zawiadamiały o nich organy nadzoru budowlanego, **niemniej jednak liczba tych zawiadomień była nieadekwatna do potencjalnej skali problemu**. Pokazała to przeprowadzona w 2025 r. częściowa inwentaryzacja terenów należących do gmin Władysławowo i Krokowa. **Zidentyfikowano wówczas 1044 przypadki potencjalnych samowoli, czego skutkiem było złożenie tylko w 2025 r. w sumie 567 zgłoszeń do nadzoru budowlanego. Dla porównania - przez pięć lat w okresie od 2020 r. do końca 2024 r. takich zgłoszeń było w sumie 47.**

Żaden ze skontrolowanych urzędów nie poczuwał się natomiast do odpowiedzialności za identyfikację samowoli budowlanych i zapobieganie ich powstawaniu z własnej inicjatywy. Nie rozpoznawano ryzyk związanych ze zwiększoną presją inwestycyjną na terenach identyfikowanych przez gminy jako atrakcyjne turystycznie oraz możliwością ich nielegalnego zabudowywania. Nie planowano również działań mogących przeciwdziałać powstawaniu samowoli budowlanych lub identyfikacji już istniejących, mimo że urzędy gmin mogą je podejmować w związku ze swoim kompetencjami i obowiązkami, które dotyczą:

- ładu przestrzennego,
- przestrzegania Prawa budowlanego,
- ochrony środowiska i przyrody,
- gospodarki wodnej,
- zasady współdziałania organów administracji publicznej.

Brak działań systemowych prowadził do tego, że do identyfikacji przypadków samowoli budowlanych dochodziło sporadycznie, a w efekcie zaniechań często na tyle późno, że możliwa była ich legalizacja w postępowaniu uproszczonym, czyli bez względu na obowiązujące ograniczenia, związane m.in. z ochroną przyrody i krajobrazu, a także zakazy zabudowy, co skutkowało uniknięciem opłaty legalizacyjnej.

Gminy nie prowadziły systemowych kontroli zgodności zagospodarowania przestrzennego z wydanymi w tym zakresie decyzjami i nie składały wniosków o przeprowadzenie takich kontroli do organów nadzoru budowlanego. **Nie sprawdzano więc, czy nieruchomości są wykorzystywane zgodnie z obowiązującym Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) lub - w przypadku jego braku - z wydanymi przez Wójtów**

warunkami zabudowy. Gminy nie sprawowały również rzetelnego nadzoru nad sposobem użytkowania nieruchomości gminnych oddanych w dzierżawę lub użytkowanie. Przykładowo, w gminie Władysławowo, dopuszczono do zlokalizowania **na dzierżawionej działce gminnej czterech tymczasowych obiektów budowlanych**, pomimo zakazu wynikającego z obowiązującego na tym terenie MPZP. Gmina Chojnice zawarła dwie umowy dzierżawy na cele niezgodne z planem zagospodarowania przestrzennego. Nie egzekwowano również od dzierżawców zapisów zawartych umów w zakresie sposobu wykorzystania nieruchomości gminnych.

Pomimo przeprowadzania przez gminy kontroli w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym nieczystościami ciekłymi, nie weryfikowano czy kontrolowany obiekt jest legalny, jak również nie korzystano z przysługujących urzędowi uprawnień w zakresie tzw. wywozu zastępczego. Jeśli właściciel nie ma podpisanej umowy na wywóz ścieków gmina organizuje wywóz na jego koszt. Dochodziło do sytuacji, w których pracownicy urzędów przeprowadzali okresowe kontrole bezodpływowych zbiorników i przydomowych oczyszczalni zlokalizowanych w obiektach, które okazywały się samowolami budowlanymi. Nie sprawdzano bowiem, czy kontrolowane nieruchomości znajdują się w Ewidencji Gruntów i Budynków. I odwrotnie, wiedząc, że mają do czynienia z samowolami budowlanymi urzędnicy nie sprawdzali, w jaki sposób usuwane są stamtąd nieczystości. **Na przykład w gminie Władysławowo w przypadku 18 zlokalizowanych tam samowoli budowlanych, urząd gminy nie dysponował informacjami o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych z terenu tych nieruchomości, mimo że nie były one podłączone do sieci kanalizacyjnej.** W przypadku siedmiu z nich urząd miał informacje o znajdujących się tam obiektach będących samowolami budowlanymi, a w przypadku trzech o zawartych przez właścicieli umowach na wywóz odpadów komunalnych. W żadnym z tych 18 przypadków właściciele nieruchomości nie zgłoszyli zgłoszeń do ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, a w urzędzie nie podjęto skutecznych działań w celu wyegzekwowania złożenia takich zgłoszeń. Z kolei na terenie gminy Karsin w trzech przypadkach, w których w wyniku kontroli stwierdzono, iż właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na odbiór nieczystości ciekłych, wójt nie podjął działań wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości, w tym nie zorganizował opróżniania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

Gminy nie sprawdzały także czy budynki lub inne obiekty, od których pobierały podatek od nieruchomości, były wybudowane/zlokalizowane zgodnie z prawem. Dla przykładu, Urząd Gminy Chojnice skontrolował 27 zbiorników bezodpływowych znajdujących się na działce zlokalizowanej w pobliżu jeziora Charzykowskiego, w związku z czym wiedział o znajdujących się tam obiektach rekreacji indywidualnej będących samowolami budowlanymi. Nie zawiadamiał jednak o tym fakcie organów nadzoru budowlanego i poza jednym przypadkiem, nie pobierał podatku od nieruchomości od stojących na tym terenie domków.

Jedynie w gminie Krokowa zaktualizowano dane dotyczące pobierania podatku od nieruchomości. W wyniku m.in. przeprowadzonego w 2021 r. na zlecenie urzędu gminy audytu geopodatkowego sporządzono 4182 raportów dotyczących nieruchomości i w związku z tym, w latach 2021-2025 urząd skierował do podatników 1901 wezwań w sprawach podatku od nieruchomości oraz wydał w tym zakresie 1653 decyzji podatkowych.

W gminie Brusy NIK sprawdziła 10 działek i w przypadku trzech stwierdziła, że urząd pobierał podatek od nieruchomości stanowiących samowole budowlane, nieuwidocznionych w Ewidencji Gruntów i Budynków, ale nie powiadamiał o nich powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego, starosty oraz urzędów zajmujących się ochroną środowiska. **W dodatku w przypadku jednej z działek tereny te stanowiły grunty rolne oraz nieużytki, na których budowa z zasady była znacznie ograniczona bądź niedopuszczalna.**

W gminie Krokowa na trzech z 10 zbadanych przez NIK nieruchomościach postawiono budynki letniskowe, które były samowolami budowlanymi. Kontrola przeprowadzona przez Izbę w 2025 r. pokazała, że gmina od 2020 r. pobierała za te obiekty podatki od nieruchomości, a mimo to nie złożyła zawiadomienia do nadzoru budowlanego.

NIK zidentyfikowała również przypadki, w których urzędy gmin dostawały informacje z powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego o legalizacji uproszczonej obiektów będących wcześniej samowolami budowlanymi, co umożliwiało naliczanie i pobieranie za nie podatków od nieruchomości, mimo że właściciele nie zgłosili tych obiektów do opodatkowania. Gminy jednak tego nie robiły lub poprzestawały na naliczeniu podatku jedynie za rok, w którym otrzymały taką informację, zamiast również za poprzednie lata istnienia samowoli (maksymalnie za pięć lat wstecz, czyli za okres nieobjęty przedawnieniem podatkowym).

Starostwa - kontrole sporadyczne i zwykle nie z własnej inicjatywy

W miejscowościach atrakcyjnych turystycznie samowole budowlane powstają również na gruntach rolnych. W latach 2020-2025 ich powierzchnia, w objętych kontrolą powiatami, kształtowała się na poziomie od 14 tys. ha w powiecie puckim do ok. 19 tys. ha w powiecie kościerskim i 35 tys. ha w powiecie chojnickim. Mimo to starostowie podejmowali jedynie ograniczone działania, by chronić te grunty przed przeznaczeniem ich na cele nierolnicze, choć to ich ustawowy obowiązek. Sporadycznie, a w jednym starostwie wcale, urzędnicy sprawdzali, czy do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych doszło zgodnie z prawem, czyli po uzyskaniu zgody na takie działanie. Kontrole w tym zakresie odbywały się przy okazji prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących np. wydawania pozwoleń na budowę oraz przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania robót budowlanych, a także w związku z wprowadzaniem zmian w ewidencji gruntów i budynków. Jak ustaliła NIK, w efekcie zaniechań np. **w powiecie kościerskim dziewięć z 11 działek rolnych użytkowano niezgodnie z rolniczym przeznaczeniem.**

W starostwach **nie planowano także kontroli** dotyczących przestrzegania przepisów prawa budowlanego w sprawach obiektów zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Podejmowane działania miały charakter doraźny, a kontrole dotyczyły głównie nakazanych rozbiórek samowoli budowlanych, przy czym w **Starostwie Powiatowym w Kościerzynie w pięciu przypadkach przeprowadzono je po upływie od 92 do 1351 dni (ponad 3,5 roku) od wyznaczonego terminu.** Starostwa sprawdzały również, czy do nakazanego przeniesienia obiektu tymczasowego w inne miejsce doszło w terminie zadeklarowanym przez inwestora.

W większości przypadków w powiatach prawidłowo rejestrowano i przekazywano dane dotyczące wydawanych pozwoleń na budowę i przyjętych zgłoszeń robót budowlanych. Starostowie nie byli jednak zobligowani do przekazywania gminom informacji na temat zgłoszeń wszystkich przypadków obiektów, które podlegały opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W efekcie urzędy gmin nie miały wiedzy o części takich obiektów, co **sprzyjało unikaniu przez właścicieli samowoli budowlanych płacenia podatków i utrudniało gminom identyfikację potencjalnych nielegalnych inwestycji.**

Nadzór budowlany w powiatach - brak własnej inicjatywy w identyfikacji samowoli budowlanych

Powstawaniu samowoli budowlanych mogłyby zapobiegać działania systemowe, które pozwoliłyby również na ich szybszą identyfikację, ale podobnie jak władze samorządowe systemowych działań nie

podejmował także nadzór budowlany. Tworzone tam w latach 2020-2025 plany nie uwzględniały czynności, których bezpośrednim celem było wykrywanie nielegalnej zabudowy. Wyjątek to Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie, ale i tam kontrole dotyczyły jedynie pojedynczych przypadków, przy czym na dziesięć zbadanych przez NIK tylko cztery zostały podjęte z inicjatywy własnej, pozostałe po zgłoszeniach z zewnątrz.

W przypadku Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chojnicach zgłoszenia takie stanowiły jedyne źródło podejmowanych działań. Podobnie było w przypadku **Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku, który co prawda z urzędu monitorował powstającą zabudowę na obszarze Karwieńskich Błot od Dębek do Karwi w gminie Krokowa, wynikało to jednak z wcześniejszego zawiadomienia o skali problemu, którą potwierdzono w oparciu o przeprowadzoną inwentaryzację tego terenu.**

Organy powiatowego nadzoru budowlanego ograniczały się więc głównie do kontroli prowadzonych w oparciu o wydane pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia robót budowlanych. Powiatowi inspektorzy sprawdzali utrzymanie obiektów oraz prowadzone i zrealizowane budowy. Niemniej jednak w okresie objętym kontrolą prowadzone były postępowania administracyjne związane z samowolami budowlanymi. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w Chojnicach skontrolował 120 obiektów, z tego 53 zlokalizowane w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie (gmina Brusy - 27, gmina Chojnice - 26). Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pucku w związku z różnego rodzaju zgłoszeniami dotyczącymi samowoli budowlanych, których wpłynęło 715, uznał za zasadne wszczęcie postępowania wobec 200 nieruchomości. W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie przeprowadzono 220 kontroli w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie.

W efekcie powiatowi inspektorzy z tych trzech powiatów wydali w sumie:

- 708 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie, jednak ze zwłoką sięgającą od 12 do 613 dni,
- 743 decyzji w sprawie legalizacji samowoli budowlanych związanych z uiszczeniem opłaty legalizacyjnej,
- 650 decyzji dotyczących legalizacji uproszczonej w sprawie obiektów liczących nie mniej niż 20 lat.

Kontrola NIK pokazała jednak, że organy powiatowego nadzoru budowlanego niejednolicie podchodziły do otrzymywanych zgłoszeń dotyczących samowoli budowlanych, szczególnie jeśli chodziło o tymczasowe obiekty służące rekreacji indywidualnej - przyczepy kempingowe czy różnego rodzaju domki letniskowe. W niektórych przypadkach inspektorzy nie wszczęli postępowania, nie nałożyli też grzywien na właścicieli, którzy nie przeprowadzili nakazanej rozbiórki, wielokrotnie wydawali natomiast zgody na zmianę terminu takich działań. Przedłużali również termin obowiązkowego usunięcia braków i nieścisłości projektowych, co wydłużało postępowanie administracyjne nawet do 55 miesięcy, czyli o ponad cztery i pół roku.

Ograniczona liczba kontroli skutkowałą legalizacjami uproszczonymi w miejscach, w których plany zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy związane m.in. z ochroną przyrody wykluczały zabudowę. Jako przyczynę braku intensywniejszych działań powiatowi inspektorzy wskazywali niewystarczające zasoby kadrowe. Przykładowo w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Pucku brakowało trzech inspektorów z uprawnieniami budowlanymi. W związku z rosnącą liczbą inwestycji na obszarze Karwieńskich Błot oraz w miejscowości Ostrowo prowadzono rozmowy z przedstawicielami gmin Krokowa oraz Władysławowo na temat zatrudnienia na etacie w każdej z nich kolejnego inspektora. Nie udało się jednak pozyskać na ten cel dodatkowych środków z budżetu państwa.

Wnioski

Wniosek de lege ferenda do Ministra Finansów i Gospodarki

Wprowadzenie w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych obowiązku przekazywania przez organy architektoniczno-budowlane przyjętych zgłoszeń budowy obiektów podlegających opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych organom podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości. Wprowadzenie takiej regulacji umożliwiłoby gminom przeciwdziałanie unikania opodatkowania przez właścicieli nieruchomości objętych takim zgłoszeniami oraz ułatwienie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanych, będących przedmiotem deklaracji podatku od nieruchomości.

Wnioski do wójtów i burmistrzów

Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie podejrzeń samowoli budowlanych w związku z wykonywaniem zadań dotyczących m.in:

- opodatkowania podatkiem od nieruchomości,
- przyłączania do gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz objęcia gminnym system odbioru odpadów komunalnych,
- kontroli realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości,
- wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Wykonywanie tych zadań powinno uwzględniać ryzyka związane z powstawaniem samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz zapewnić przepływ i wykorzystanie w urzędzie informacji o samowolach budowlanych otrzymanych od innych podmiotów i organów oraz własnych danych o podejrzeniu samowoli.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samowole-budowlane-w-pomorskiem-na-terenach-atrakcyjnych-turystycznie.html>