



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.2.1.2025

**Pan
Bogdan Łapa
Starosta Kartuski**

**Starostwo Powiatowe
w Kartuzach
ul. Dworcowa 1
83-300 Kartuzy**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**S/25/001/LGD – Prawidłowość realizacji wybranych zadań publicznych w Gminie
Stężyca w latach 2023-2025**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kartuzach, ul. Dworcowa 1, 83-300 Kartuzy (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Łapa, Starosta Kartuski, od 6 maja 2024 r. (dalej: „Starosta”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań Starosty związanych z wydawaniem decyzji dotyczących realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w Gminie Stężyca
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 grudnia 2025 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Agata Bloch, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/122/2025 z 30 września 2025 r., nr LGD/149/2025 z 16 grudnia 2025 r., Agnieszka Andraszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/130/2025 z 6 października 2025 r. Rafał Wieczorkowski główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/142/2025 z 26 listopada 2025 r. Aneta Geizler starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LGD/144/2025 z 1 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-10, 11-12)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, w przypadku jednego postępowania administracyjnego, dotyczącego jednej z dwóch objętych badaniem inwestycji w zakresie dróg publicznych w Gminie Stężyca, nie dochowano należytej staranności. W toku prowadzonego postępowania nie wyczerpano bowiem dostępnych czynności dowodowych w skutek czego nie w pełni dokonano wyjaśnienia stanu faktycznego. Wszystkie objęte kontrolą decyzje (pięć) dotyczące inwestycji w zakresie dróg publicznych w Gminie Stężyca wydano na podstawie kompletnych (po uzupełnieniu) wniosków. Decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy. Starosta nadawał decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności po złożeniu stosownego wniosku. Objęte kontrolą 106 (44 zakończone i 62 w toku) postępowania dotyczące ustalenia wysokości odszkodowania za prawo własności działek, które na podstawie ostatecznych decyzji Starosty Kartuskiego zezwalających na realizację inwestycji drogowych przeszły na własność Gminy Stężyca prowadzono prawidłowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań Starosty związanych z wydawaniem decyzji dotyczących realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w Gminie Stężyca

Opis stanu faktycznego

1. W latach objętych kontrolą do Starostwa wpłynęły łącznie 26 wnioski o wydanie decyzji zrid³ na terenie Gminy Stężyca, z czego 23 wnioski złożono na rzecz inwestora, którym był Wójt Gminy Stężyca, natomiast w trzech przypadkach inwestorem był Zarząd Powiatu Kartuskiego. W 16 przypadkach, wnioski dotyczyły rozbudowy dróg, natomiast dziewięć wniosków dotyczyło budowy drogi gminnej, a jeden budowy chodnika w ciągu drogi powiatowej. Spośród ww. wniosków 19 rozpatrzono pozytywnie, dwa zostały wycofane, a jeden, którego wnioskodawcą był Zarząd Powiatu Kartuskiego pozostawiono bez rozpatrzenia, w związku z nieuzupełnieniem wniosku po wezwaniu, natomiast cztery, złożone przez Wójta Gminy Stężyca, pozostały w toku.

Spośród ww. spraw o wydanie decyzji zrid, kontrolą objęto wybrane postępowania administracyjne prowadzone przez Starostę i wydane w ich wyniku decyzje dotyczące trzech ww. inwestycji:

- „Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza – siatka połączeń gminnych dróg publicznych o numerach 167009G, 167008G, 167005G” (dalej: „Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza”)⁴ – wniosek o wydanie decyzji zrid z 20 maja 2024 r.;
- „Rozbudowa drogi gminnej nr 167072G w Szymbarku poprzez budowę drogi dla pieszych oraz przebudowę chodnika” (dalej: „Rozbudowa drogi

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

³ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

⁴ Pierwotny wniosek dotyczący inwestycji w zakresie rozbudowy dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza – siatka połączeń gminnych dróg publicznych miał szerszy zakres (dot. dróg o numerach 167009G, 167008G, 167007G, 167005G, 167006G, 167018G, 167019G) wpłynął 11 grudnia 2023 r., a następnie został wycofany 19 lutego 2024 r. Kolejny wniosek dotyczący tej inwestycji nie obejmował niektórych uprzednio wskazanych dróg.

i przebudowa chodnika w Szymbarku”) – wniosek o wydanie decyzji zrid z 31 maja 2024 r.;

- „Rozbudowa dróg gminnych stanowiących połączenie dróg wojewódzkich nr D214 i DW228 oraz drogi gminnej nr 167027G relacji Chróstowo-Nowa Wieś” – wniosek o wydanie decyzji zrid z 28 maja 2024 r.

Sprawy dotyczące wniosków opisanych w ww. tiret pierwsze i drugie podlegały odpowiednio:

- kontroli w trybach nadzwyczajnych, tj. w postępowaniu ws. stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji zrid nr B.6740.856.2024.AC z 8 października 2024 r., w wyniku którego decyzją nr WI-III.7821.2.8.2024.AZ z 3 grudnia 2024 r. Wojewoda Pomorski umorzył postępowanie i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Staroście Kartuskiemu oraz w związku z tym w toku postępowania wznawiającego postępowanie o wydanie ww. decyzji zrid, wszczętego z urzędu przez Starostę Kartuskiego postanowieniem z 27 stycznia 2025 r. nr B.6740.856.2024.AC.IF, w wyniku którego decyzją z 13 czerwca 2025 r. Starosta Kartuski odmówił uchylecia swojej ostatecznej decyzji;
- kontroli instancyjnej przeprowadzonej przez organ wyższego stopnia, tj. Wojewodę Pomorskiego przeprowadzonej po rozpatrzeniu odwołania z 22 października 2024 r. od decyzji Starosty z 9 października 2024 r. nr B.6740.925.2024.AC, którą Wojewoda Pomorski uchylił w całości decyzją z 4 grudnia 2024 r. nr WI-III.7821.1.24.2024. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w związku z ww. decyzją Wojewody Starosta Kartuski wydał decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej.

(akta kontroli str. 79-386, 733-984, 1374-1926)

2. W latach objętych kontrolą w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami nie zarejestrowano żadnego wniosku o wywłaszczenie pod realizację inwestycji drogowej w gminie Stężyca w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Przejęcia nieruchomości zajętych pod inwestycje drogowe następowały na podstawie decyzji wydanych w trybie ustawy zrid, zgodnie z którą wywłaszczenie dotychczasowych właścicieli w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji następuje z dniem w którym decyzja zrid stała się ostateczna lub została opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności⁶.

(akta kontroli str. 1015-1021)

3. Kontrolą objęto prowadzenie w Starostwie postępowań w sprawie wydania decyzji zrid dotyczących dwóch nw. inwestycji:

- Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza,
- Rozbudowa drogi i przebudowa chodnika w Szymbarku.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

⁶ Z chwilą wydania decyzji zrid objętej rygorem natychmiastowej wykonalności następuje pozbawienie dotychczasowych właścicieli prawa własności nieruchomości objętych decyzją zrid. Decyzja ta zatwierdza podział nieruchomości oraz stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości.

Podlegające badaniu decyzje Starosty, wydane w ww. postępowaniach wydano na podstawie wniosków, które podlegały uzupełnieniu przez pełnomocnika inwestora, po wezwaniu przez organ. Wnioski po ich uzupełnieniu zawierały elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ustawy zrid.

(akta kontroli str. 85-386, 996-1012)

4. W okresie objętym kontrolą, w Starostwie nie wystąpiły przypadki:

- pozostawienia wniosków Wójta Gminy Stężycy w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej bez rozpatrzenia z uwagi na ich nieuzupełnienie ani
- rozpatrzonych negatywnie.

Rozpatrywane przez Starostę wnioski procedowano w trybie przepisów ustawy zrid oraz, zgodnie z art. 11c ustawy zrid, stosowano przepisy ustawy z dnia 15 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej: „kpa”).

(akta kontroli str. 79-83, 290-386)

W postępowaniu wznawiającym postępowanie w sprawie ostatecznej decyzji zrid dotyczącej inwestycji pn. Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza, wobec niewyczerpania dostępnych czynności dowodowych nie w pełni dokonano wyjaśnienia stanu faktycznego, co było działaniem nierzetelnym, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 175-176, 1051-1106)

Natomiast w odniesieniu do inwestycji pn. Rozbudowa drogi i przebudowa chodnika w Szymbarku Starosta w toku ponownego rozpatrzenia wniosku o zezwolenie na jej realizację, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego ponownie wydał decyzję zrid.

Po wydaniu 9 października 2024 r. decyzji zrid z rygorem natychmiastowej wykonalności w dniu 14 października 2024 r. do Starostwa i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kartuzach (dalej: „PINB”), a 16 października 2024 r. do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „PWINB”), wpłynęło zawiadomienie osoby fizycznej wskazujące m.in. na rozpoczęcie robót budowlanych przed wydaniem decyzji zrid. PINB przeprowadził 16 października 2024 r. kontrolę doraźną ww. inwestycji i wniósł do Starosty o wstrzymanie wykonania decyzji oraz wznowienie postępowania z uwagi na fakt, że budowa została rozpoczęta przed wydaniem decyzji zrid. Do Starostwa 22 października 2024 r. wpłynęło odwołanie od decyzji, które zostało przekazane do Wojewody. Wojewoda 30 października 2024 r. wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji z uwagi na fakt, że PINB stwierdził że realizację inwestycji rozpoczęto przed wydaniem decyzji o ZRID. W trakcie postępowania odwoławczego Wojewoda otrzymał m.in. oświadczenia geodety, kierownika budowy i projektanta, którzy twierdzili że nie były wykonywane roboty budowlane w dniu 10 października 2024 r. Ponadto kierownik budowy oświadczył, że „nie była prowadzona samowola budowlana”. Wojewoda po

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

rozpatrzeniu odwołania uchylił w całości zaskarżoną decyzję o ZRID i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Organ wydając nową decyzję w uzasadnieniu podał, że wpisy dokonane przez kierownika budowy nie były tożsame ze stanem robót potwierdzonym w trakcie kontroli PINB i nie zachowywały chronologii wykonania robót, przy czym fakt ten stanowił jedynie o nieprawidłowym prowadzeniu dziennika budowy, ale w żadnym stopniu nie wskazywał na ewentualne rozpoczęcie prac przed 9 października 2024 r. (datą wydania decyzji zrid). Uznano, że zasadnicze znaczenie miały oświadczenia złożone przez geodetę, kierownika budowy i projektanta, które (zdaniem Starosty) jednoznacznie wskazywały, że przed 10 października 2024 r. nie były prowadzone żadne prace w ramach inwestycji. Oświadczenia te nie zostały zakwestionowane i nie uzyskano żadnego dowodu wskazującego na „przecíwną okoliczność”. Odnosząc się do stanowiska PINB, że realizację inwestycji rozpoczęto przed wydaniem decyzji zrid stwierdzono, że nie było ono poparte jakimikolwiek dowodami i nie przedstawił on żadnej argumentacji na poparcie swoich twierdzeń.

W trakcie postępowania wyjaśniającego jeden z mieszkańców okazał w Starostwie fotografie wykonane przez siebie na terenie budowy. Zwrócono się do niego o przedłożenie posiadanych fotografii, ale mimo odebrania pisma w tej sprawie, nie uzyskano odpowiedzi.

Dyrektor Wydziału Budownictwa wyjaśniła, że nie mieli innych możliwości pozyskania fotografii niż przez wezwanie, a w przypadku braku odpowiedzi nie mogli nic więcej zrobić. Ponieważ wezwana osoba nie dostarczyła tych fotografii uznali, że ich nie posiada, zwłaszcza że była ona aktywna w trakcie prowadzonego postępowania i nie dołączyła ich do odwołania od decyzji zrid z 27 maja 2025 r. Wyjaśniła, że nie uwzględniono stanowiska PINB, ponieważ nie udowodnił on swoich twierdzeń.

Członek zarządu Powiatu Kartuskiego, który podpisał decyzje zrid wyjaśnił, że mieszkaniac, który 28 marca 2025 r. okazał pracownikowi Starostwa zdjęcia, nie załączył ich do akt mimo, że 1 kwietnia 2025 r. wpłynęło jego pismo w sprawie. Nie zastosował się on także do wezwania, co pozwalało na uznanie, że takimi zdjęciami jednak nie dysponuje lub jako strona nie uznał za właściwe dołączanie ich do akt. Tymczasem zgromadzony w aktach materiał dowodowy pozwalał na ustalenie stanu faktycznego i wydanie decyzji.

W toku niniejszej kontroli NIK osoba ta zeznała, że roboty budowlane były prowadzone we wrześniu 2024 r., przy czym nie przedstawiła fotografii.

(akta kontroli str. 1374-1925, 2054-2056, 2062-2063, 2101-2113)

5. W zbadanych postępowaniach w sprawie wydania decyzji zrid prowadzonych w trybach zwyczajnych, decyzje te wydane zostały w terminach do 90 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku.

(akta kontroli str. 996-1011)

6. Liczba wydanych przez Starostę decyzji o realizacji inwestycji drogowych na podstawie ustawy zrid w zakresie dróg publicznych po rozpatrzeniu wniosków zarządcy dróg publicznych tj. Wójta Gminy Stężyca w latach 2023-2025 wyniosła odpowiednio: pięć, sześć i siedem, z czego:

- we wszystkich przypadkach organ uznał uzasadnienie wnioskodawcy za ważny interes strony i zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy zrid nadał wszystkim badanym decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności;
- nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności badanym decyzjom nastąpiło na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym, w przypadku inwestycji wskazanych w pkt 3 uzasadnionych również uzyskaniem przez Gminę dofinansowania.

Dla ww. decyzji Starosta działając na podstawie art. 12 ust. 4a oraz 4 f ustawy zrid wszczął z urzędu postępowania administracyjne w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania za prawo własności działek oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków, które na podstawie ostatecznych Starosty Kartuskiego przeszły na własność Gminy Stężyca.

Dla 18 decyzji zrid, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności⁸ w latach 2023-2025:

- w Starostwie prowadzonych było 106 postępowań dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania;
- wydano 44 decyzje ustalające wysokość odszkodowania, tj. jedną w 2023 r., 21 w 2024 r. oraz 22 w 2025 r.;
- terminy wydania decyzji od dnia nadania decyzji zrid rygoru natychmiastowej wykonalności wyniosły powyżej 60 dni tj. od 189 do 800 dni. Zgodnie z art. 36 § 1 kpa Starosta zawiadamiał Strony, w każdym przypadku o niezakończonym w terminie, podając przyczynę zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy;
- 61 postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań nie zostało rozstrzygniętych do czasu zakończenia kontroli;
- w jednym badanym przypadku⁹ decyzja Starosty Kartuskiego została uchylona przez Wojewodę Pomorskiego. Następnie wydano decyzję nr B.6740.925.2024.AC z dnia 27 maja 2025 r., dla której prowadzonych było 13 spraw w zakresie ustalenia odszkodowania, których termin załatwienia sprawy zakończy się po zakończeniu czynności kontrolnych.

Zobowiązanym do zapłaty odszkodowań za działki, które na podstawie ostatecznej decyzji Starosty Kartuskiego ustalających odszkodowania był Wójt Gminy Stężyca.

(akta kontroli str. 96-116, 944-967, 1251-1263, 1357-1364, 1374-1388)

7. Poddane badaniu decyzje zrid w postępowaniach prowadzonych z wniosków Gminy Stężyca i w tzw. trybie nadzwyczajnym zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w at. 11 f ust. 1 ustawy zrid.

(akta kontroli str. 1739-1750)

⁸ Decyzje nr B.6740.912.2024.AC, nr B.6740.7.1.2023.IF, nr B.6740.7.27.2023.MC, nr B.6740.7.22.2023.MC, nr B.6740.911.2024.MC, nr B.6740.7.34.2023.AC, nr B.6740.856.2024.AC, nr B.6740.7.4.2023.IF, nr B.6740.7.31.2022.AC, nr B.6740.7.5.2023.MA, nr B.6740.7.7.2023.AC, nr B.6740.7.8.2025.MA, nr B.6740.7.4.2023.IF, nr B.6740.7.31.2022.AC, nr B.6740.7.5.2023.MA, nr B.6740.7.7.2023.AC, nr B.6740.7.4.2025.MA oraz nr B.6740.7.2.2025.AC.

⁹ Decyzja Starosty Kartuskiego nr B.6740.925.2024.AC z dnia 9 października 2024 r. w sprawie Rozbudowy drogi i przebudowy chodnika uchylona przez Wojewodę Pomorskiego (WI-III.7821.1.24.2024.EK z dnia 4 grudnia 2024 r.).

8. Sekretarz Powiatu¹⁰ wyjaśnił, że w latach 2023-2025 Starostwa Kartuski nie wydawał decyzji w sprawach wywłaszczenia w Gminie Stężyca dot. nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, o których mowa w art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji ustalających odszkodowania w wyniku wywłaszczenia ww. trybie, z uwagi na brak wpływu do urzędu tego rodzaju spraw.

(akta kontroli str. 14, 1015-1021)

9. Starosta, zgodnie z przepisem art. 12 ust. 3 ustawy zrid, powiadomił Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Kartuzach o wydaniu decyzji w sprawach inwestycji objętych skargami.

(akta kontroli str. 2115-2118)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu nr B.6740.856.2024.AC.IF (wszczętym postanowieniem z 27 stycznia 2025 r.) wznawiającym postępowanie w sprawie ostatecznej decyzji zrid (nr B.6740.856.2024.AC z 8 października 2024 r.) dotyczącej inwestycji pn. Rozbudowa dróg gminnych relacji Nowa Wieś – Kamienica Szlachecka, w tym ul. Majowa i ul. Rolnicza, wobec niewyczerpania dostępnych czynności dowodowych nie w pełni dokonano wyjaśnienia stanu faktycznego, co było działaniem nierzetelnym, skutkującym naruszeniem zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 kpa oraz obowiązku wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, o którym mowa w art. 77 kpa.

Starosta zaniechał:

- przeprowadzenia dowodu z przesłuchania dwóch świadków – pierwszego kierownika budowy oraz geodety wytyczającego przebieg inwestycji, tj. którzy z uwagi na zakres swojej odpowiedzialności powinni posiadać wiedzę o stanie inwestycji sprzed wydania decyzji zrid oraz w bezpośrednim okresie po jej wydaniu, w tym w zakresie faktycznego terminu rozpoczęcia robót,
- zawnioskowania do PINB o przeprowadzenie kontroli dziennika budowy.

Zgodnie z art. 11i ust. 1 ustawy o zrid, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w przywoływanej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹ (dalej: „prawo budowlane”), z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę – a więc odpowiednio: decyzji zrid. Jak stanowi natomiast art. 41 prawa budowlanego rozpoczęcie robót następuje z chwilą podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, którymi są m.in. wykonanie niwelacji terenu i zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów.

¹⁰ Będący jednocześnie Dyrektorem Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.

Dotycząca ww. inwestycji pierwotna decyzja zrid z 8 października 2024 r., stała się ostateczna 7 listopada 2024 r., została jednak opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności. Pierwszy kierownik budowy podjął obowiązki 15 października 2024 r. i tego samego dnia zawiadomił PINB o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, określonym na dzień 15 października 2024 r. W dniu 14 października 2024 r. do Starostwa i PINB, a 16 października 2024 r. do PWINB, wpłynęło zawiadomienie osoby fizycznej wskazujące m.in. na rozpoczęcie robót budowlanych przed wydaniem decyzji zrid. PINB przeprowadził 16 października 2024 r. kontrolę doraźną ww. inwestycji, w wyniku której stwierdził, że roboty budowlane zostały zrealizowane na etapie wykonania nawierzchni asfaltowej ul. Rolniczej wraz z poboczem i rowami odwadniającymi, natomiast na ul. Majowej trwały prace polegające na wykonywaniu obrzeży drogowych i podbudowy z kruszywa i, że na terenie budowy brak było dziennika budowy a kierownik budowy był nieobecny. Tego samego dnia pierwszy kierownik budowy zgłosił się do PINB z dziennikiem budowy i oświadczył, że roboty budowlane zostały rozpoczęte najprawdopodobniej we wrześniu 2024 r., tj. przed wydaniem decyzji zrid.

Według zapisów w dzienniku budowy inwestycji:

- 15 października 2024 r. geodeta wytyczył przebieg projektowanej drogi i przystąpiono do wycinki drzew i krzewów,
- 16 października 2024 r. pierwszy kierownik budowy po zapoznaniu się z budową stwierdził, że na odcinku nr 1 i nr 3 oraz na odcinku nr 2 w km 0+ 020-0+320 wykonano roboty nawierzchniowe bitumiczne i rowy przydrożne. W związku ze stwierdzonym odmiennym stanem zaawansowania robót w odniesieniu do dokumentacji projektowej, wstrzymał roboty budowlane,
- 17 października 2024 r. pierwszy kierownik budowy zrezygnował z pełnienia obowiązków i funkcję tą przejęła inna osoba,
- nowy kierownik (dalej: „nowy kierownik budowy”) budowy zgłosił inspektorowi nadzoru inwestorskiego do odbioru wykonanie: 19 października 2024 r. – koryta pod warstwy konstrukcyjne na odcinku 1 w km 0+000-0+604, odcinku 2 w km 0+120-0+330 i na odcinku 3 w km 0+000-0+725, 21 października 2024 r. – warstwy podbudowy na ww. odcinkach, a 22 października – warstwy ścieralne z mieszanki mineralno-asfaltowej na ww. odcinkach nr 1 i nr 3 oraz na odcinku nr 2 w km 0+120-0+330, a 24 października – rowy na odcinku nr 1.

Pismem z 18 października 2024 r. PINB wniósł do Starosty o wstrzymanie wykonania decyzji zrid oraz wznowienie postępowania administracyjnego z uwagi na fakt, że budowa została rozpoczęta przed wydaniem decyzji zrid. W odpowiedzi Starostwo poinformowało PINB o tym, że decyzja zrid nie była ostateczna w związku z czym nie miał możliwości wznowienia postępowania administracyjnego i wstrzymania wykonania decyzji. Starosta przekazał sprawę do Wojewody Pomorskiego celem wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zrid. Wojewoda 4 listopada 2024 r. wszczął postępowanie w tej sprawie i wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji, a 3 grudnia 2024 r. postępowanie umorzył i przekazał Staroście akta sprawy celem wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji zrid. Starosta 27 stycznia 2025 r. wznowił z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie i jednocześnie wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji.

W toku postępowania wznawiającego:

- 7 kwietnia 2025 r. przekazano do akceptacji projekt decyzji uchylającej w całości decyzję z dnia 8 października 2024 r. nr B.6740.856.2024.AC. Z wyjaśnień pracownik złożonych do protokołu z 31 października 2025 r., która przygotowała projekt decyzji wynika, że podstawą projektu była analiza dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, w tym notatki sporządzonej po kontroli PINB na budowie w związku z wcześniejszym zgłoszeniem wykonywania robót przed uzyskaniem przez inwestora decyzji zrid. Do notatki dołączona była dokumentacja fotograficzna oraz notatki sporządzonej przez PINB wraz z pierwszym kierownikiem budowy. Tego samego dnia projekt został zwrócony przez Dyrektora Wydziału Budownictwa z adnotacją w systemie EZD, że po spotkaniu z Sekretarzem Powiatu oraz radcą prawnym w dniu 7 kwietnia 2025 r. została podjęta decyzja o przeprowadzeniu postępowania dowodowego w postaci wystosowania pisma do PINB w celu uzyskania dokładnych informacji co do rozpoczęcia prac. W notatce wskazano również, że po otrzymaniu odpowiedzi należy wystosować wezwanie na przesłuchanie pierwszego kierownika budowy oraz geodety, który wytyczał inwestycję. Wezwania do kierownika budowy i geodety miały być kolejnym etapem po wystosowaniu pisma do PINB i uzyskaniu odpowiedzi;
- 15 kwietnia 2025 r. wpłynęły dwa oświadczenia z 14 kwietnia 2025 r.:
 - inspektora nadzoru budowlanego, który oświadczył, że prace zostały wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną, a przebieg robót był zgodny z wpisami w dzienniku budowy dokonanymi przez nowego kierownika budowy, który zapewniał, że istniała możliwość wykonania drogi w zakresie i formie wynikającej ze zdjęć stanowiącej załącznik do notatki służbowej PINB;
 - osoby reprezentującej wykonawcę inwestycji o wykonaniu drogi w zakresie i formie wynikającej ze zdjęć stanowiących załącznik do notatki służbowej PINB w terminie od 8 października 2024 r. do dnia sporządzenia tej notatki.Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Budownictwa wynikało, że powyższe oświadczenia nie wpłynęły z inicjatywy Starostwa, ale na skutek spotkań mających miejsce w toku postępowania przedstawiciele Starostwa z przedstawicielem Gminy;
- 12 maja 2025 r. sporządzono i przekazano do akceptacji projekt pisma kierowanego do PINB z prośbą o kontrolę dziennika budowy inwestycji, z tego powodu, że pracownik Starostwa stwierdziła, że wpisy w dzienniku budowy nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu robót budowlanych. W dniu 13 maja 2025 r. projekt pisma został zwrócony w systemie EZD, przez Dyrektora Wydziału Budownictwa z adnotacją o odstąpieniu od tych czynności na dany moment;
- 22 maja 2025 r. do Starostwa wpłynął dokument „Analiza technicznych możliwości wykonania robót budowlanych w ciągu 48h” (dalej: „analiza techniczna”) dotyczący możliwości technicznych wykonania zakresu prac stwierdzonych 16 października 2024 r. oraz kolejne reprezentanta wykonawcy inwestycji, które powoływały się na tę analizę techniczną i potwierdzały, że prace zostały wykonane zgodnie z analizą techniczną; z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Budownictwa wynikało, że nie wpłynęły one

- z inicjatywy Starostwa, ale na skutek spotkań w toku postępowania przedstawiciele Starostwa z przedstawicielem Gminy;
- ostatecznie odstąpiono od wnioskowania do PINB o przeprowadzenie kontroli dziennika budowy i od przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania pierwszego kierownika budowy i geodety wytyczającego przebieg inwestycji.

Decyzją z 13 czerwca 2025 r. Starosta odmówił uchylenia decyzji zrid. W uzasadnieniu decyzji podano, że stan zaawansowania robót w dniu 16 października 2024 r. został potwierdzony przez kierownika budowy i PINB, a choć wpisy w dzienniku budowy dokonane po 17 października 2024 r. nie zachowują chronologii wykonania robót, to uznano, że nie miało to znaczenia dla przedmiotu postępowania gdyż nie zawierały one informacji istotnych dla rozstrzygnięcia daty rozpoczęcia prac. Podano, że PINB nie przedstawił żadnej argumentacji na poparcie twierdzeń o rozpoczęciu inwestycji przed wydaniem decyzji zrid, a które w ocenie Starosty pozostają w sprzeczności z pozostałym zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowy. Zdaniem Starosty wysoce istotne znaczenie dla oceny stanu faktycznego sprawy stanowiła analiza techniczna sporządzona przez specjalistę, z której wynikało, że była możliwość wykonania takiego zakresu robót nawet w 48h. Dodatkowo oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego przedmiotowej inwestycji potwierdzało, że przebieg robót był zgodny z wpisami dokonanymi w dzienniku budowy przez nowego kierownika budowy, a zakres prac był możliwy do wykonania w okresie od wydania decyzji zrid (8 października 2024 r.) do czasu kontroli PINB (16 października 2024 r.). Ponadto z oświadczenia złożonego przez osobę reprezentującą wykonawcę, wynikało że warunki techniczne i organizacyjne pozwoliły na sprawną i terminową realizację prac w terminie od 8 do 16 października 2024 r., w tym zgodnie z ww. analizą techniczną. W ocenie Starosty wyjaśniona została kwestia fizycznej, technicznej i realnej możliwości zrealizowania zakresu robót w terminie 8 dni od wydania decyzji zrid, a nawet dwóch dni.

(akta kontroli str. 398-551, 1022-1106, 1265-1270, 2054-2056, 2100)

Pracownik prowadzący postępowanie wyjaśnił, że odstąpił od ww. czynności na polecenie Dyrektora Wydziału Budownictwa.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Budownictwa wynikało, że w ww. postępowaniu czynny udział brał radca prawny i Sekretarz Starostwa, a w sprawie inwestycji odbywały się spotkania, w których uczestniczyli radca prawny i Sekretarz Starostwa oraz radca prawny i Sekretarz Gminy Stężycy. W wyniku tych spotkań wpłynęły oświadczenia wykonawcy, inspektora nadzoru inwestorskiego i nowego kierownika budowy oraz analiza techniczna. Poleciała odstąpić od przesłuchania poprzedniego (pierwszego) kierownika budowy po rozmowach z radcą prawnym i Sekretarzem Starostwa. Poleciała także odstąpić od wystąpienia do PINB o kontrolę dziennika budowy, ponieważ PINB nie przedstawił jasnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń. Uznali, że wystarczającymi dowodami w sprawie były złożone oświadczenia i analiza techniczna. Z uwagi na to że, były to oświadczenia osób z uprawnieniami, uznali je za wiarygodne. Dodała, że przedstawiciele gminy wyjaśnili, że poprzedni (pierwszy) kierownik budowy działał pod presją PINB, dlatego nie wystąpiono o jego przesłuchanie.

Członek zarządu Powiatu Kartuskiego, który wydał decyzję z 13 czerwca 2025 r., wyjaśnił, że na etapie oceny dowodów nie dostrzegł zasadności przeprowadzenia dowodu z zeznań pierwszego kierownika budowy – zwłaszcza, że okoliczności, na które miałyby zeznawać zostały wyjaśnione dokumentami złożonymi do akt sprawy. Ponadto PINB ograniczył się jedynie do zajęcia stanowiska bez wskazania jakichkolwiek dowodów i materiałów. Zauważył, że kontroli dziennika budowy PINB nie przeprowadził także z urzędu, a jego treść musiała nie wzbudzać jego wątpliwości, skoro przyjął zgłoszenie inwestycji do użytkowania.

(akta kontroli str. 1265-1270, 2054-2056)

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają odstąpienia od przesłuchania kierownika budowy i geodety – zwłaszcza, że osoby te także posiadały uprawnienia budowlane – oraz od wniosku o kontrolę dziennika budowy przez PINB. Przyjęcie, że kierownik działał pod presją PINB nie stanowiło wystarczającej podstawy do zdyskwalifikowania jego osoby jako świadka, tym bardziej, że opierało się jedynie na twierdzeniu Gminy i jako takie nie pozostawało uzasadnione. Okoliczności, co do których miałyby zeznawać kierownik budowy nie zostały zdaniem NIK wystarczająco wyjaśnione dokumentami złożonymi do akt sprawy. Poprzestano bowiem jedynie na przeprowadzeniu dowodów przedstawionych przez wykonawcę i inwestora – a więc stron, zainteresowanych uzyskaniem decyzji zrid – i uznano je za rozstrzygające pomijając fakt, że były one niespójne. M.in. wykonawca 14 kwietnia 2025 r. oświadczył, że roboty wykonał w okresie od 8 do 16 października 2024 r., a po uzyskaniu analizy technicznej z 21 maja 2025 r., która wskazywała na możliwość wykonania takich robót w ciągu 48 godzin, oświadczył 22 maja 2025 r., że roboty wykonano zgodnie z tą analizą. Tymczasem z wpisów w dzienniku budowy dokonanych – jak wynika z zeznań nowego kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego – przez nowego kierownika budowy - na bieżąco wynikało, że roboty wykonano w ciągu co najmniej 8 dni. Ponadto wpisy nowego kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego dokonane w okresie od 19 do 25 października 2024 r. dotyczyły zgłaszania i odbioru robót, które 16 października 2024 r. były już wykonane, ale ani nowy kierownik budowy ani inspektor nadzoru inwestorskiego nie potrafili wytłumaczyć tej rozbieżności. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że PINB przyjął zgłoszenie inwestycji do użytkowania z uwagi na istnienie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji zrid, a przyjęcie takie nie oznacza samoistnie, że treść dziennika budowy nie budziła wątpliwości - prawidłowość prowadzenia dziennika budowy nie determinuje wszak kwestii użytkowania obiektu budowlanego.

W toku niniejszej kontroli NIK pierwszy kierownik budowy zeznał, że roboty budowlane rozpoczęto przed uzyskaniem decyzji zrid. Geodeta, który realizował czynności wytyczenia zeznał, że przed wykonaniem wytyczenia trwały roboty budowlane oraz że, jak pojawił się na budowie prace budowlane były już w trakcie. Na budowie był sprzęt. Ponadto z zeznań jednego z radnych Gminy Stężyca wynika, że przed uzyskaniem decyzji zrid rozpoczęto przynajmniej roboty przygotowawcze. Ten sam Radny, już w toku V Sesji IX Kadencji Rady Gminy, tj. w dniu 4 września 2024 r., wspomniał, że na chwilę obecną trwało tam wykonywanie drogi, asfaltowanie drogi Rolniczej, która przecina w poprzek

drogę Ostrowską. Potwierdza to także oświadczenie wykonawcy z 31 października 2024 r., z którego wynikało, że prace prowadzone przed wydaniem decyzji zrid polegały na bieżącej konserwacji tej drogi, po której transportowano materiały budowlane do realizacji jej budowy. Zdaniem NIK ww. oświadczenie również uprawdopodabnia, że przed wydaniem decyzji zrid prowadzono prace przygotowawcze.

(akta kontroli str. 487-488, 988, 2089-2098, 2119-2123)

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:

Wniosek	Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów zapobiegających sytuacjom niewłaściwego przeprowadzenia postępowania, polegającego na niewyczerpującym gromadzeniu materiału dowodowego oraz niepełnym wyjaśnianiu stanu faktycznego.
---------	--

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
-------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Gdańsk, 31 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Agnieszka Andraszak
Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Agata Bloch
Specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Aneta Geizler
Starszy inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

z up. Maria Mieszalska
p.o. wicedyrektora Delegatury

/podpisano elektronicznie/