



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Świętokrzyska Delegatura w Kielcach

DKI.411.7.1.2026

Pan
Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki
w Kielcach
al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/25/003 – Wymierzanie organom architektoniczno-budowlanym z terenu województwa świętokrzyskiego kar za zwłokę w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Świętokrzyska Delegatura w Kielcach
ul. gen. T. Kościuszki 6, 25-310 Kielce
tel. 48412499100, dki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach (dalej: ŚUW lub Urząd), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Świętokrzyskim od 20 grudnia 2023 r. jest Józef Bryk (dalej: Wojewoda). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, Wojewodą Świętokrzyskim był Zbigniew Koniusz (dalej: były Wojewoda).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne realizacji zadań organu administracji architektoniczno- budowlanej. 2. Prawdliwość i terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzania kar za zwłokę w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2025 (do zakończenia czynności kontrolnych ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z ustaleniami dotyczącymi okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Świętokrzyska Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Magdalena Kaczmarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/105/2025 z 25 września 2025 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dane w wystąpieniu pokontrolnym przedstawiono wg stanu na 30 listopada 2025 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Świętokrzyski nie w pełni prawidłowo i terminowo realizował zadanie polegające na wymierzaniu Staroście Kieleckiemu⁴ kar za niewydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Świętokrzyski zapewnił warunki organizacyjne do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach wymierzania kar organom administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Wszyscy pracownicy zatrudnieni w Oddziale Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej (dalej: Oddział) odpowiedzialni za realizację ww. zadania, mieli odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje oraz brali udział w szkoleniach z zakresu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: Kpa) i ustawy Prawo budowlane.

Niemniej jednak prawidłowa organizacja warunków do realizacji przedmiotowych zadań oraz znaczne zwiększenie w 2025 r. tempa dokonywania analiz spraw pod kątem przekroczenia ustawowego terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, nie uchroniło Urzędu przed dopuszczeniem do przedawnienia należności budżetu państwa wynikających z art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w wysokości co najmniej 4069 tys. zł. Wojewoda Świętokrzyski wydał 131⁷ spośród 201 objętych badaniem postanowień stwierdzających, że Starosta Kielecki dopuścił się przekroczenia terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w których wymierzył kary w łącznej wysokości 4069 tys. zł, mimo że zgodnie z art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸ (dalej: Op) w związku z art. 67 ust. 1⁹ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (dalej: ufp), zobowiązanie z tytułu kary nie powstało. Ponadto w ŚUW pozostało jeszcze 195 spraw do analizy (spośród 918 zidentyfikowanych), w których w systemie Rejestr Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń (dalej: RWDZ) widoczna była zwłoka w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, a po 30 listopada 2025 r. Wojewoda wydawał kolejne postanowienia wymierzające przedmiotowe kary, dla których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę wpłynęły w 2021 r.

Objęte badaniem wszystkie 18 postępowań administracyjnych w sprawach wymierzania kar Staroście Kieleckiemu z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę prowadzone były zgodnie z Kpa.

W pierwszych 10 z 16 wydanych przez byłego Wojewodę postanowieniach o nałożeniu przedmiotowych kar wskazywano niewłaściwą jednostkę i nr rachunku bankowego do zapłaty należności, mimo że ŚUW dysponował własnym rachunkiem bankowym. Ponadto dziewięć z ww. postanowień (spośród 44 zbadanych) zostało przekazanych do Wydziału Finansów i Budżetu (dalej: WFiB)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Jedyny organ administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji w województwie świętokrzyskim, który w okresie objętym kontrolą nie dochował ustawowego terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

⁷ Do 30 listopada 2025 r.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.

⁹ Zgodnie z art. 60 pkt 7 ufp wskazane kary są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

od 23 dni do 149 dni od ich wystawienia, a pierwsze wydane postanowienie nie zostało w ogóle doreczone do WFiB. Powyższe było działaniem nierzetelnym, co miało wpływ na sprawozdawczość ŚUW.

W Oddziale nie zobowiązano większości kontrolowanych jednostek do składania informacji o sposobie wykorzystania wniosków związanych z realizacją przepisów ustawy Prawo budowlane, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, pomimo że wystąpienia pokontrolne zawierały wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹¹.

Cztery z 15 otrzymanych ponagleń inwestorów na niezłatwienie sprawy administracyjnej w terminie rozpatrywana była niezgodnie z Kpa i nie monitorowano pięciu¹² spośród siedmiu jednostek, co do zarządzonych, określonych czynności w związku z potwierdzonymi zarzutami przedstawionymi w ponagleniach dotyczących bezczynności lub przewlekłości prowadzenia postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

W Urzędzie realizowano zalecenia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) po przeprowadzonej kontroli problemowej Wojewody Świętokrzyskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Warunki organizacyjne realizacji zadań organu administracji architektoniczno- budowlanej
Opis stanu faktycznego	1.1 Prowadzenie postępowań w sprawach wymierzania kar organom administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę ¹⁴ , zgodnie z regulaminem organizacyjnym ŚUW ¹⁵ , należało do WliR. W regulaminie wewnętrznym WliR ¹⁶ wskazano, że realizacją przepisów ustawy Prawo budowlane, w tym wykonywaniem zadań organu drugiej instancji zajmował się Oddział. Do podstawowego zakresu działania Oddziału należało m.in. ww. zadanie dotyczące prowadzenia postępowań, jak również analiza prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej rejestrów wniosków

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.

¹² Które nie udzieliły samodzielnie odpowiedzi.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Tj. starostom (art. 82 ust. 2 ustawy Prawo budowlane).

¹⁵ Zarządzenia Wojewody Świętokrzyskiego: nr 62 z 1 czerwca 2016 r. i nr 165/2021 z 30 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, ze zm.

¹⁶ Z 26 marca 2019 r., 9 grudnia 2021 r., 4 marca 2022 r., 16 maja 2025 r. w sprawie szczegółowego podziału zadań między komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności dla stanowisk pracy w WliR, ze zm.

o pozwolenie na budowę i zgłoszeń oraz rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁷.

W trakcie kontroli dokonano zmian w regulaminie organizacyjnym ŚUW¹⁸ poprzez utworzenie w WliR *Samodzielnego stanowiska pracy ds. Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń* (dalej: Samodzielne stanowisko). W związku z powyższym ww. zadania w zakresie kontroli zostały przypisane do realizacji przez nowoutworzone stanowisko pracy, jednak w dalszym ciągu również Oddział zajmował się wykonywaniem tych zadań.

Dyrektor WliR wyjaśnił, że utworzenie nowej komórki organizacyjnej uzasadnione było m.in. koniecznością zorganizowania pracy WliR w taki sposób aby sprawnie i terminowo zrealizować wniosek¹⁹ zawarty w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po kontroli NIK P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie* przeprowadzonej w ŚUW (dalej: kontrola budżetowa NIK). Ponadto dodał, że zobowiązany do należytej organizacji pracy WliR wydał ustne polecenie wykonywania zadań objętych kontrolą przez dotychczas realizujący je Oddział, do czasu wdrożenia nowego zatrudnionego pracownika do ich realizacji.

(akta kontroli str. 7-107)

W Oddziale przyjęto wewnętrzne ustalenia w sprawie sposobu nadzoru nad systemem RWDZ, które dotyczyły: wprowadzania i zmiany danych oraz terminu ich korygowania, kwartalnej analizy wykazanych opóźnień w wydaniu decyzji, żądania wyjaśnień od organu stopnia podstawowego odnośnie stwierdzonych opóźnień i informowania dyrektora WliR, w przypadku zaistnienia zawinionego opóźnienia w załatwieniu sprawy, w celu podjęcia ewentualnego postępowania wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 108-115)

W zakresie sposobu postępowania przy wymierzaniu kar organom administracji architektoniczno-budowlanej z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, jak wyjaśnił Dyrektor WliR Oddział stosował linię orzeczniczą ugruntowaną w uzasadnieniach zawartych w postanowieniach organu drugiego stopnia – GINB i w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie rozpatrującego skargi na rozstrzygnięcia GINB, które zapadały w sprawach dotyczących wymierzania kar.

(akta kontroli str. 108-113, 116-175, 254)

W okresie objętym kontrolą, wg stanu na 31 grudnia w latach 2020-2024 i 30 listopada 2025 r., zatrudnionych było w Oddziale siedem osób²⁰. Wszyscy pracownicy Oddziału w zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności ujęte mieli prowadzeniem postępowań w sprawach wymierzania kar organom

¹⁷ Prowadzonych w systemie RWDZ.

¹⁸ Zarządzenie Wojewody nr 13/2025 z dnia 7 października 2025 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

¹⁹ Wniosek pokontrolny dotyczył niezwłocznego dokonania analiz spraw w celu stwierdzenia podstaw do wymierzenia Staroście Kieleckiemu kar za zwłokę w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę oraz niedopuszczenia do przedawnienia należności budżetu państwa z tego tytułu.

²⁰ Wraz z kierownikiem Oddziału, jednak nie wliczono osób, które przebywały na urloпах bezpłatnych i nie wykonywały zadań.

administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę i analizę prowadzonych przez ww. organy rejestrów wniosków i decyzji w tych sprawach. Ponadto w przedmiotowych zakresach czynności ujęto pełnienie zastępstwa za innych pracowników Oddziału w czasie ich nieobecności.

Analizą spraw pod kątem przekroczenia terminu 65 dni na wydanie pozwolenia na budowę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i prowadzeniem postępowań w sprawach wymierzania kar z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę²¹, w okresie objętym kontrolą zajmowało się odpowiednio: w 2021 r. i 2023 r. – dwóch pracowników, w 2022 r. – jeden, w 2024 r. i 2025 r. (wg stanu na 30 listopada) – sześciu.

W trakcie kontroli NIK, w związku z utworzeniem w WliR Samodzielnego stanowiska ogłoszono nabór na to stanowisko i wyłoniono z dniem 22 października 2025 r. kandydatkę, która spełniała niezbędne wymagania (zatrudniona od 25 listopada 2025 r.).

(akta kontroli str. 279-289, 292-302)

W WliR, w okresie objętym kontrolą, sporządzano plany zatrudnienia. W Oddziale nie wystąpiły wakaty (wg stanu na 31 grudnia w latach 2020-2024 i 30 listopada 2025 r.).

(akta kontroli str. 279, 291)

W okresie objętym kontrolą w ŚUW następowały zmiany na stanowiskach związanych z tematem kontroli, w tym: Wojewody Świętokrzyskiego od 20 grudnia 2023 r. i kierownika Oddziału od 1 maja 2024 r.²². Były dyrektor WliR²³ wyjaśnił: (...). *Poprzedni Wojewoda w ciągu sprawowania swojego urzędu przekazywał mi wytyczne co do ilości spraw, które mają być procedowane (...). Natomiast obecny Wojewoda zalecił, aby sprawy procedować w maksymalnie możliwym tempie.*

W latach 2021-2024 liczba spraw, w których w systemie RWDZ widniało przekroczenie przez Starostę Kieleckiego terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, o których przekazanie wystąpił WliR i zostały poddane analizie wynosiła 284 (30,9% spośród 918²⁴ wszystkich spraw). Dopiero w 2025 r. tempo dokonywania analizy ww. spraw uległo zwiększeniu, w szczególności po kontroli budżetowej NIK, w której został zawarty wniosek pokontrolny związany z tematem obecnej kontroli, tj. do 30 listopada dokonano analizy 479 spraw (52,2%).

(akta kontroli str. 3-4, 397, 425-426, 864)

²¹ Zgodnie z art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływ z kar stanowią dochód budżetu państwa.

²² Pełniący zastępstwo za byłego kierownika Oddziału, który był do 1 kwietnia 2024 r.

²³ Pełniący tę funkcję w okresie od 24 kwietnia 2020 r. do 8 sierpnia 2025 r. Od 9 sierpnia 2025 r. do 16 września 2025 r. drugi zastępca dyrektora WliR i od 17 września 2025 r. do nadal pierwszy zastępca dyrektora WliR.

²⁴ Cztery sprawy zostały rozpatrzone w grudniu 2021 r. w związku z ponagleniami inwestorów na beczynność Starosty Kieleckiego w rozpatrzeniu wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

1.2 Pracownicy realizujący zadania w zakresie objętym kontrolą posiadali odpowiednie kwalifikacje²⁵, w tym staż pracy w Oddziale (dla jednej osoby wynosił ponad rok, a dla pozostałych od sześciu lat do 28 lat i 8 miesięcy²⁶). Pracownicy podnosili swoje kwalifikacje poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju kursach i szkoleniach, w szczególności związanych z przepisami Kpa i ustawy Prawo budowlane. Żaden z pracowników nie uczestniczył w szkoleniu z obsługi systemu RWDZ.

Były dyrektor WliR wyjaśnił, że pracownicy Oddziału nie występowali w okresie objętym kontrolą i nie sygnalizowali potrzeby przeprowadzenia szkolenia z systemu RWDZ. Ponadto dodał, że obsługa systemu nie jest szczególnie skomplikowana, a pracownicy korzystający z niego w trakcie bieżącej pracy wymieniają się doświadczeniami związanymi z jego obsługą.

(akta kontroli str. 303-337, 849-856)

1.3 Na podstawie oględzin²⁷ systemu RWDZ ustalono, że umożliwiał on ujęcie wszystkich wymaganych informacji w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę wskazanych w art. 82b ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

Spośród siedmiu pracowników Oddziału uprawnienia dostępu do RWDZ posiadało sześciu, w tym czterech do dokonywania korekty błędów danych w rejestrze wniosków i decyzji prowadzonym przez organy administracji architektoniczno-budowlanej (pierwszego stopnia), o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 ustawy Prawo budowlane²⁸.

Odnośnie braku nadania jednemu z pracowników dostępu do RWDZ były dyrektor WliR wyjaśnił, że kierownik Oddziału zgłasza ewentualną konieczność nadania uprawnień dla pracownika. Ponadto dodał: *Pani E.H. jest pracownikiem z najdłuższym stażem pracy, z największym doświadczeniem i merytoryczną wiedzą z zakresu orzecznictwa i dlatego głównie wykonuje zadania wymagającej rozległej wiedzy z zakresu Kpa i Prawa budowlanego. Projekty postanowień o nakładaniu kar na starostę wykonuje sporadycznie, a niezbędne dane z systemu RWDZ (numer wniosku i liczba dni przekroczenia terminu) są jej przekazywane przy dekretowaniu zadań przez kierownika oddziału. Nie wpływa to w żaden sposób na prawidłowość realizacji zadania.*

(akta kontroli str. 297, 344-373, 378-384, 849-856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

²⁵ Pięciu ukończyło studia z budownictwa, jedna osoba z inżynierii środowiska i jedna z prawa.

²⁶ W zakresie stażu pracy nie uwzględniono nowo zatrudnionego pracownika od 1 października 2025 r. oraz pracownika zatrudnionego na Samodzielnym stanowisku od 25 listopada 2025 r.

²⁷ Przeprowadzonych w dniu 29 października 2025 r.

²⁸ Dz. U. poz. 1263.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR	2. Prawidłowość i terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzania kar za zwłokę w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę
Opis stanu faktycznego	2.1 W okresie objętym kontrolą, w Oddziale w systemie RWDZ widniały przekroczenia, jedynie przez Starostę Kieleckiego, terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt. 1 ustawy Prawo budowlane. Łączna liczba ww. przekroczeń dotyczyła 918 spraw, w których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę wpłynęły odpowiednio: w 2020 r. – sześć i w 2021 r. – 912. Wszystkie pozostałe ww. wnioski, które wpłynęły w latach 2022-2025 (do 30 listopada) wg RWDZ były wydane terminowo. Jako przyczynę nieterminowego wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, Starosta Kielecki wskazywał w szczególności problemy kadrowe związane z COVID-19²⁹. (akta kontroli str. 178-212, 393-394, 725, 1133-1146) Jak wyjaśnił Dyrektor WliR w początkowym okresie nakładania kar kierownik Oddziału, w porozumieniu z dyrektorem WliR [byłym dyrektorem WliR – dopisek NIK], typował sprawy do analizy, w tym ich kolejność, wzywając jako pierwsze akta spraw ze wskazaną w systemie RWDZ największą liczbą dni przekroczenia terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. W okresie od maja 2024 r. do lipca 2025 r. wzywano o akta spraw od Starosty Kieleckiego w kolejności od najwcześniejszych dat złożenia wniosku o pozwolenie na budowę ponieważ terminy przekroczeń były już porównywalne³⁰. W dniu 16 czerwca 2025 r. wezwano Starostę Kieleckiego o przekazanie wszystkich pozostałych akt spraw, dla których w systemie widoczne było przekroczenie terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższym, do analizy nie typowano spraw w kolejności, w której najwcześniej mogło dojść do przedawnienia należności budżetu państwa. (akta kontroli str. 108-114, 550-551) W trakcie oględzin systemu RWDZ kierownik Oddziału oświadczyła, że ewentualna liczba dni przekroczenia terminu rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę widoczna jest dopiero po wprowadzeniu danych dotyczących wydanej decyzji w tej sprawie. W związku z powyższym, najwcześniejszy termin wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, mógł być najlepszym sposobem na dokonanie analizy spraw w kolejności, które jako pierwsze ulec mogły przedawnieniu. Z ustaleń kontroli wynika, że analizowano sprawy, w których decyzje były wydane w 2022 r., podczas gdy nie zostały jeszcze rozpatrzone sprawy, w których wydano pozwolenia na budowę w 2021 r.³¹.

²⁹ Spowodowane m.in.: obowiązkowymi okresami kwarantanny, możliwością opieki nad dziećmi w związku z zamknięciem żłobka/przedszkola/szkoły.

³⁰ Wnioski w przedmiotowych sprawach zostały złożone przede wszystkim w 2021 r.

³¹ Przykład: Wojewoda 12 maja 2022 r. wydał postanowienie IR.I.7840.4.21.2022 stwierdzające, że Starosta Kielecki dopuścił się przekroczenia terminu załatwienia sprawy w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę z 2021 r., dla którego decyzja została wydana 24

(akta kontroli str. 108-114, 346, 550-551, 577-611, 619-643)

Z ustaleń kontroli wynika, że sposób typowania spraw do analizy uzgadniany był przez byłego kierownika Oddziału i kierownika Oddziału z kierownictwem WliR. Były zastępca dyrektora WliR³² zeznał: *Dla mnie to były kary o charakterze administracyjnym i jest mi obcy termin przedawnienia w Kpa. Dla mnie uzasadnione było typowanie po największej liczbie dni przekroczenia terminu wydania pozwolenia na budowę, gdyż nic tak nie przemawia do zdyscyplinowania organu jak dotkliwa kara finansowa. Ponadto wysokość takich kar miała wpływ na większe dochody budżetu państwa.*

(akta kontroli str. 812-819, 865-871, 888-891, 921-926)

Były dyrektor WliR wyjaśnił: *Brak jest jakichkolwiek uregulowań determinujących kolejność analizy spraw wykazanych w RWDZ z przekroczeniem terminu 65 dni na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Zatem kolejność ich analizy nie miała znaczenia. Po rozmowach z pracownikami zaangażowanymi w realizację zadania, a także po uzgodnieniu z wojewodą ustalono, że w pierwszej kolejności analizie poddane zostaną sprawy z największym okresem przekroczenia terminu. Skoro żadne przepisy prawa nie przewidują możliwości „przedawnienia” się kary nakładanej na starostę, to kolejność nie miała znaczenia. (...).*

(akta kontroli str. 857-863)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż kolejność dokonywania analizy spraw miała zasadnicze znaczenie pod kątem niedopuszczenia do przedawnienia należności budżetu państwa, o którym mowa w art. 68 § 1 Op w związku z art. 67 ust. 1 ufp (co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), w szczególności ze względu na liczbę spraw, które należało poddać analizie.

2.2 W latach: 2021-2022 liczba spraw, w których w systemie RWDZ widniało przekroczenie przez Starostę Kieleckiego terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, o których przekazanie wystąpił WliR i zostały poddane analizie była minimalna i wynosiła 30³³ spośród 918 wszystkich spraw (3,3%); w latach 2023-2024 była na podobnym poziomie i wynosiła odpowiednio 126 (13,7%) i 128 (13,9%). W 2025 r. (do 8 maja) WliR wystąpił o przekazanie 135 spraw (14,7%), tj. łącznie o 422 sprawy (46%). W dniu 16 czerwca 2025 r. WliR, w związku z sformułowaniem wnioskiem po kontroli budżetowej NIK, wystąpił do Starosty Kieleckiego o niezwłoczne przekazanie wszystkich pozostałych akt administracyjnych spraw, które w systemie RWDZ widniały jako decyzje wydane z przekroczeniem ustawowego terminu 65 dni. W odpowiedzi wskazano

lutego 2022 r. Natomiast 19 września 2025 r. Wojewoda wydał postanowienie IR.7840.4.103.2025 w ww. zakresie dla decyzji, która została wydana 29 października 2021 r.

³² Pełniący funkcję w okresie od 1 lutego 2021 r. do 3 listopada 2022 r.

³³ W dniu 1 grudnia 2021 r. po raz pierwszy WliR wystąpił do Starosty Kieleckiego o przekazanie akt administracyjnych czterech spraw, w związku z otrzymanymi ponagleniami i wydanymi postanowieniami stwierdzającymi beczynność organu administracji architektoniczno-budowlanej w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę oraz wykazaniem przez RWDZ przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W 2022 r. wystąpiono o 26 aktów spraw.

harmonogram przekazywania akt spraw³⁴. W 2025 r. (do 30 listopada) analizie poddano 479 spraw (52,2%).

W trakcie kontroli, 1 grudnia 2025 r., Starosta Kielecki poinformował Wojewodę, że w szczególności w związku z przeprowadzaną kontrolą NIK i dużą liczbą procedowanych spraw organ nie ma możliwości przesłania dokumentów zgodnie z ustalonym harmonogramem.

(akta kontroli str. 393-394, 425-426, 550-551, 570-576)

W okresie objętym kontrolą (do 8 maja 2025 r.) WliR występował do Starosty Kieleckiego o niewielką liczbę akt administracyjnych spraw w stosunku do wszystkich wykazanych w systemie RWDZ, w których widniało przekroczenie terminu wydania pozwolenia na budowę.

Były dyrektor WliR wyjaśnił: *W miarę posiadanych możliwości organizacyjnych sukcesywnie wzywano starostę do nadsyłania spraw, sygnalizowanych w systemie RWDZ jako załatwione z uchybieniem 65-dniowego terminu. (...). O fakcie wystąpienia uchybień, sygnalizowanych w RWDZ, na bieżąco (kilka razy w miesiącu) informowałem przełożonych. (...). Decyzję co do ilości spraw, które miały zostać poddane analizie przez pracowników WliR podejmował wojewoda, nie mniej jednak nie było możliwym załatwienie wszystkich spraw w krótkim okresie czasu, o czym też informowałem wojewodę. Ponadto wyjaśnił: (...). Poprzedni Wojewoda w ciągu sprawowania swojego urzędu przekazywał mi wytyczne co do ilości spraw, które mają być procedowane, włącznie z tym, iż kilka razy zlecił mi wstrzymanie procedowania na kilkanaście dni. Natomiast obecny Wojewoda zalecił, aby sprawy procedować w maksymalnie możliwym tempie.*

(akta kontroli str. 849-856, 864)

Były Wojewoda zeznał: *Liczba spraw, o które występowano do Starosty Kieleckiego wynikała z mocy przerobowych WliR, wydział również borykał się z problemami kadrowymi w związku z COVID-19 (zachorowania i dominująca praca zdalna). Co tydzień przeprowadzałem rozmowy z Dyrektorami Wydziałów ŚUW, w tym WliR. Rozmawiano o bieżącej sytuacji wydziału, liczbie i zakresie realizowanych zadań, pojawiających się problemach. W związku z tym liczba spraw wskazywana była do realizacji zgodnie z możliwościami bieżącej pracy WliR. W 2022 r. głównym priorytetem działania ŚUW była pomoc Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym np. szukanie miejsc noclegowych (wszystkie wydziały ŚUW były zaangażowane w realizację pomocy obywatelom Ukrainy). W tamtym okresie czasu przedawnienie nie wchodziło w grę.*

(akta kontroli str. 822-828)

WliR występował w latach 2021-2022 o niezwłoczne przekazanie od jednych do 10 ww. akt spraw, a w latach 2023-2025³⁵ od pięciu do 41. Starosta Kielecki przekazywał do ŚUW akta partiami w latach: 2021-2022 od jednej do 10 spraw jednorazowo w terminie od siedmiu do 13 dni; 2023-2025 głównie od pięciu do 11 jednorazowo w terminie od 11 do 154 dni od przekazania pisma w tym

³⁴ Do końca lipca 2025 r. – 70 spraw, od sierpnia do listopada po 100 spraw miesięcznie i do końca grudnia pozostałe 69 spraw.

³⁵ Dane nie uwzględniają akt, o które wystąpiono po kontroli NIK do Starosty Kieleckiego, o których opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

zakresie. W związku z powyższym, mimo braku niezwłocznego przekazania akt spraw³⁶, w WliR nie zawsze monitorowano Starostę Kieleckiego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 425-549)

Kierownik Oddziału wyjaśniła: (...). *W Oddziale realizowane są równolegle inne zadania, niemniej ważne i również wymagające odpowiedniego zaangażowania, (...). Co więcej, znaczna część z tych zadań jest również zadaniami terminowym, w związku z tym organ wojewódzki zobowiązany jest do dochowania terminów, tak aby nie narazić się na ewentualne obciążenia finansowe, wywołane przez inwestorów realizujących inwestycje budowlane. (...).*

(akta kontroli str. 888-895)

Były kierownik Oddziału wyjaśnił: *Z tego co pamiętam, Starosta Kielecki miał w tym czasie problemy kadrowe i nie był w stanie przygotowywać wzywanych akt. O zaistniałej sytuacji na bieżąco informowany był dyrektor wydziału i to pod jego kierownictwem przygotowywane były stosowne wezwania i ponaglenia, które następnie podpisywał. (...).*

(akta kontroli str. 865-876)

Były dyrektor WliR wyjaśnił: *Wojewoda jako organ administracji publicznej realizuje różnorodne zadania. Zadanie polegające na nakładaniu kar na starostę za nieterminowe wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę realizowane było w Oddziale (...) jako jedno z wielu zadań Wojewody. Fizycznie nie było możliwe zweryfikowanie większej ilości akt sprawy przekazywanych przez starostę, zatem wzywano starostę do ich przekazywania partiami. Opóźnienie starosty w przekazaniu akt w żaden sposób nie wpłynęło na tempo i prawidłowość realizacji zadania przez Wojewodę, zatem nie było konieczności ponaglenia starosty do szybszego przekazywania akt. Co więcej, przekazanie większej ilości akt spowodowałoby utrudnienie dla Wojewody w związku z koniecznością odpowiedniego ich przechowywania.*

(akta kontroli str. 857-863)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, co potwierdza realizacja wniosku pokontrolnego po kontroli budżetowej NIK, tj. fizycznie wystąpiła możliwość analizy dużo większej liczby akt spraw, a systematyczne ich przekazywanie przez Starostę Kieleckiego (zgodnie z ustalonym harmonogramem) miało wpływ na tempo realizowanego zadania w Oddziale.

(akta kontroli str. 379, 424)

NIK zauważa, że w 2025 r. Oddział poradził sobie z liczbą otrzymanych i przechowywanych akt spraw, które następnie, w związku z otrzymanymi zażaleniami Starosty Kieleckiego na wydane przez Wojewodę postanowienia o wymierzeniu kary, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przekazywane były do GINB.

NIK podkreśla, że w Oddziale powinna być tak zorganizowana praca, aby można było sprawnie realizować wszystkie przypisane mu zadania.

³⁶ Dotyczyło to siedmiu z 16 pism z lat 2023-2025 (do 8 maja), tj.: IR.I.780.15.23 z 9 marca 2023 r., IR.I.780.20.2023 z 20 kwietnia 2023 r., IR.I.780.27.2023 z 5 czerwca 2023 r., IR.I.780.16.2024 z 21 lutego 2024 r., IR.I.780.30.2024 z 9 maja 2024 r., IR.I.780.60.2024 z 15 października 2024 r., IR.I.780.32.2025 z 8 maja 2025 r., w których wnioskowano o niezwłoczne przekazanie od 20 do 41 przedmiotowych akt spraw. Dokumenty te otrzymywano partiami od pięciu do 11 spraw jednorazowo, jednak termin ich przekazania wynosił od 15 do nawet 154 dni od dnia ich wezwania.

(akta kontroli str. 425-426, 690-693, 596-611)

Odnosząc się do sposobu przydzielania pracownikom poszczególnych sprawy do analizy pod kątem wymierzenia kar za zwłokę w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę kierownik Oddziału wyjaśniła: *Po wpływie akt, które mają zostać poddane kontroli dokonuję wstępnego ich sprawdzenia, wskazując te sprawy, które w sposób niebudzący wątpliwości będą podlegały wszczęciu postępowania i w konsekwencji kara zostanie nałożona postanowieniem oraz sprawy nie podlegające wszczęciu. Sprawy, które wykazują braki formalne wniosku zostają ponownie sprawdzone przez pracownika merytorycznego, a braki formalne zostają zinwentaryzowane i szczegółowo opisane w tabeli znajdującej się w folderze sieciowym IR.I. w folderze pn. „Sprawy nie wszczęte” i są na bieżąco monitorowane przez dyrektora/ z-cę dyrektora wydziału. Przydzielam sprawy do analizy na poszczególnych pracowników w zależności od ilości bieżących spraw załatwianych w oddziale. (...).*

(akta kontroli str. 888-895)

Analizą spraw pod kątem przekroczenia terminu 65 dni na wydanie pozwolenia na budowę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i prowadzeniem postępowań w sprawach wymierzania kar z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, na podstawie otrzymanych akt administracyjnych ze Starostwa Powiatowego w Kielcach, w latach 2022-2023 w Oddziale zajmowało się od jednego do dwóch pracowników (średnio rocznie na jednego przypadało od 26 do 63 spraw), w 2024 r. wszystkich sześciu pracowników (21 spraw na pracownika) i w 2025 r. (do 30 listopada) również sześciu (80 spraw na pracownika). W latach 2022-2023, były kierownik Oddziału, nie przydzielał do analizy wszystkim zobowiązanym pracownikom otrzymanych od Starosty Kieleckiego akt spraw administracyjnych, dla których w systemie RWDZ wykazane było przekroczenie terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, mimo że za realizację ww. zadań odpowiedzialnych było w analogicznym okresie czasu po sześciu³⁷ pracowników tego Oddziału.

(akta kontroli str. 424)

Były kierownik Oddziału wyjaśnił: *Nie pamiętam którym pracownikom i w jakich ilościach przydzielano sprawy do analizy. Zapewne pokierowane to było koniecznością prowadzenia innych skomplikowanych spraw odwoławczych, nie bez znaczenia była także narzucona przez nadzorującego dyrektora ilość wzywanych akt i prowadzonych postępowań. (...).*

(akta kontroli str. 865-877)

NIK zauważa, że realizacja przedmiotowej analizy akt spraw w 2025 r. przez wszystkich zobowiązanym pracowników, w szczególności po kontroli budżetowej NIK potwierdza, że istniała fizyczna możliwość dokonania w Oddziale analizy akt spraw we wcześniejszym okresie czasu³⁸.

(akta kontroli str. 424)

³⁷ W zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności ujętą mieli realizację przepisów ustawy Prawo budowlane, w tym wykonywanie zadań organu drugiej instancji – prowadzenie postępowań w sprawach wymierzania kar organom pierwszej instancji z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Do wyliczeń nie uwzględniono kierownika Oddziału.

³⁸ W 2022 r. dokonano analizy 26 spraw, w 2023 r. – 126, w 2024 r. – 128, a do 30 listopada 2025 r. – 479.

Na podstawie otrzymanych od Starosty Kieleckiego akt spraw w Oddziale prowadzono postępowania administracyjne celem wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, tj. odpowiednio: w 2021 r. – cztery (100% otrzymanych i analizowanych spraw), w 2022 r. – 21 (80,8%), w 2023 r. – 67 (53,2%), w 2024 r. – 68 (53,1%), w 2025 r. (do 30 listopada) – 133 (27,8%). Wszystkie ww. 293 postępowania zakończyły się wydaniem postanowienia Wojewody o wymierzeniu przedmiotowej kary.

W pozostałych poddanych analizie aktach sprawy brak było podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary, tj. odpowiednio: w 2022 r. – pięciu (19,2%), w 2023 r. – 59 (46,8%), w 2024 r. – 60 (46,9%) i do 30 listopada 2025 r. – 347 (72,2%). Powyższe wynikało z braków formalnoprawnych³⁹ wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, w szczególności braku wymaganych opłat skarbowych i oświadczeń, czy błędów we wnioskach i oświadczeniach⁴⁰, co nie zostało odnotowane w systemie RWDZ przez organ powiatowy.

(akta kontroli str. 242-268, 397)

Z ustaleń kontroli wynika, że brak było możliwości zweryfikowania w jakim terminie od otrzymania akt administracyjnych spraw dokonywano w Oddziale ich analizy pod kątem sprawdzenia czy rzeczywiście wystąpiło przekroczenie terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane⁴¹. W tym zakresie były kierownik Oddziału⁴² wyjaśnił: *Po otrzymaniu akt spraw ze Starostwa Powiatowego w Kielcach niezwłocznie przekazywałem je do pracownika Oddziału, któremu przydzielałem sprawę w celu przeanalizowania dokumentacji i przedstawienia wniosków z analizy.*

Kierownik Oddziału wyjaśniła, że analiza akt dokonywana była niezwłocznie po ich otrzymaniu. Ponadto dodała: *Natomiast wszczęcie postępowania (zawiadomienie) wydawane było (i jest) w zależności możliwości wynikających z ilości bieżących spraw aktualnie rozpatrywanych w Oddziale.*

(akta kontroli str. 242-252, 672, 881-884, 921-925)

2.3 W okresie objętym kontrolą (do 30 listopada 2025 r.) Wojewoda wydał łącznie 293 postanowienia o wymierzeniu kary Staroście Kieleckiemu, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane na łączną kwotę 10 046,5 tys. zł⁴³ (w 2021 r. – cztery postanowienia na 82,5 tys. zł, w 2022 r. – 21 na 892,5 tys. zł, w 2023 r. – 67 na 2777,5 tys. zł, w 2024 r. – 68 na 2192,5 tys. zł i do 30 listopada 2025 r. – 133 na 4101,5 tys. zł). Starosta Kielecki na wydane postanowienia składał zażalenia do GINB i po rozpatrzeniu tych zażaleń uchylił część postanowień Wojewody dotyczących wysokości kary i postanowienia po zmianach opiewały na łączną kwotę 10 035 tys. zł (w tym: w 2021 r. na 80,5 tys. zł, w 2022 r. – 888,5 tys. zł, w 2023 r. – 2772 tys. zł, a w latach 2024-2025 wysokość kar nie uległa zmianie). Ponadto GINB, w związku ze złożonym zażaleniami Starosty Kieleckiego, uchylił i umorzył oraz uchylił i przekazał

³⁹ Na podstawie art. 64 § 2 Kpa.

⁴⁰ Data uzupełnienia braków formalnoprawnych wyznaczała termin, od którego należało liczyć ustawowy czas na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

⁴¹ Wynikało to w szczególności z braku wskazania w wykazie zinwentaryzowanych akt spraw, w których wystąpiły braki formalne i nie wystąpiło przekroczenie terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, daty dokonania ich weryfikacji/wpisu.

⁴² Pełniący funkcję w okresie od 26 lipca 2016 r. do nadal, jednak w okresie od 2 kwietnia 2024 r. przebywający na urlopie bezpłatnym.

⁴³ Wszystkie wymierzone kary dotyczyły wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, które zostały złożone do Starosty Kieleckiego w 2021 r.

do ponownego rozpatrzenia 31 postanowień na łączną kwotę 1134,5 tys. zł (dotyczyło to jednej sprawy z 2021 r. na kwotę 29,5 tys. zł, pięciu z 2022 r. – 229 tys. zł, 13 z 2023 r. – 529 tys. zł, dziewięciu z 2024 r. – 269,5 tys. zł i trzech do 30 listopada 2025 r. – 77,5 tys. zł). W związku z powyższym Wojewoda umorzył łącznie 14 spraw⁴⁴ na kwotę 536,5 tys. zł, w szczególności w związku z ponownym rozpatrzeniem akt administracyjnych, w których uzupełnione były braki formalnoprawne wniosków o wydanie pozwolenia na budowę⁴⁵.

(akta kontroli str. 577-611, 674-675, 1697, 1699)

Dziewięć spośród 44⁴⁶ wydanych w latach 2021-2025 przez Wojewodę Świętokrzyskiego postanowień o nałożeniu kary na Starostę Kieleckiego, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane zostało przekazanych do WFiB od 23 dni do 149 dni od terminu ich wystawienia, tj. w innym miesiącu niż powstała należność. Ponadto jedno z ww. postanowień (pierwsze z wydanych) nie zostało przekazane do WFiB. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 10 spośród 16 pierwszych wydanych, w latach 2021-2022⁴⁷, przez byłego Wojewodę postanowieniach o nałożeniu ww. kary wskazano niewłaściwą jednostkę i nr rachunku bankowego do zapłaty przedmiotowych kar, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1476-1478, 1537)

Wojewoda wydał i doręczył Staroście Kieleckiemu, do 30 listopada 2025 r., 131 postanowień (spośród 201 objętych badaniem) stwierdzających, że dopuścił się on przekroczenia 65 dniowego terminu załatwienia sprawy w związku z rozpatrzeniem z 2021 r. wniosków o pozwolenie na budowę i wymierzających karę w łącznej wysokości 4069 tys. zł, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, mimo że zgodnie z art. 68 § 1 Op w zw. z art. 67 ust. 1 ufp zobowiązanie z tytułu kary nie powstało, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1708-1719)

W latach 2021-2023 analizą spraw i prowadzeniem postępowań administracyjnych pod kątem wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zajmowało się od jednego do dwóch pracowników Oddziału, a w latach 2024-2025 sześciu. W związku z powyższym średnia liczba prowadzonych postępowań przypadająca na jednego pracownika realizującego te zadania kształtowała się następująco: dwa; 21; 33,5; 11,3 i 22,2.

(akta kontroli str. 676)

Wg stanu na 30 listopada 2025 r. w Oddziale pozostało do przeanalizowania 195 akt spraw, w których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę wpłynęły w 2021 r.

⁴⁴ 11 z 2023 r., w tym jedno postanowienie na kwotę 41 tys. zł zostało umorzone przez Wojewodę po nałożeniu kary (przed GINB) i trzy z 2025 r.

⁴⁵ Od uzupełnienia tych braków liczony jest termin na wydanie takiej decyzji.

⁴⁶ Doboru próby do badania dokonano według osądu kontrolera.

⁴⁷ Postanowienia: IR.I.7840.4.17.2021 z 17 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.46.2021 z 20 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.47.2021 z 16 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.48.2021 z 20 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.2.2022, IR.I.7840.4.3.2022, IR.I.7840.4.4.2022, IR.I.7840.4.5.2022 wszystkie z 16 lutego 2022 r., IR.I.7840.4.16.2022 i IR.I.7840.4.17.2022 z 27 kwietnia 2022 r.

Wykazane w RWDZ przekroczenia terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę nie zawsze miały odzwierciedlenie w rzeczywistości, gdyż dopiero szczegółowa analiza akt spraw pozwalała na stwierdzenie czy wystąpiło faktyczne przekroczenie ww. terminu. Wynikało to z braku ujęcia przez Starostę Kieleckiego w systemie RWDZ dokumentów dotyczących braków formalnych wniosków o wydanie pozwolenia na budowę⁴⁸ i mających wpływ na wyliczenie terminu przedmiotowego przedawnienia.

(akta kontroli str. 242-268, 397)

Na podstawie analizy dokumentacji 18⁴⁹ postępowań administracyjnych, w których Wojewoda wydał postanowienia o wymierzeniu kary na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane ustalono, że prowadzone były one w Oddziale zgodnie z Kpa, w szczególności zawiadamiano Starostę Kieleckiego o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego i załatwiano sprawy w terminie do miesiąca czasu. Postępowania prowadzone były w oparciu o otrzymane akta spraw administracyjnych (z wyłączeniem projektów budowlanych), w których badano terminowość podejmowanych przez organ formalnych czynności w związku z wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę na podstawie ustawy Prawo budowlane. W szczególności brano pod uwagę okres uzupełnienia braków wynikających z postanowienia Starosty Kieleckiego obowiązku usunięcia określonych nieprawidłowości na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, który nie był uwzględniany w wyliczeniu 65 dniowego terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w oparciu o art. 35 ust. 8 ustawy Prawo budowlane. We wszystkich 18 sprawach, w których Wojewoda wydał postanowienia stwierdzające, że Starosta Kielecki dopuścił się przekroczenia terminu załatwienia sprawy w przedmiocie rozpatrzenia złożonych w 2021 r. wniosków o pozwolenie na budowę wymierzył kary w łącznej wysokości 586 tys. zł. W Oddziale prawidłowo wyliczono liczbę dni opóźnienia organu powiatowego w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, które wynosiły od sześciu dni (3 tys. zł kary) do 76 dni (38 tys. zł kary)⁵⁰.

W okresie objętym kontrolą prawidłowość wydanych przez Wojewodę postanowień o nałożeniu kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, była weryfikowana przez GINB, w związku ze składanymi przez Starostę Kieleckiego zażaleniami na wydane postanowienia Wojewody.

(akta kontroli str. 577-611, 690-695)

2.4 Na podstawie analizy 20 spraw⁵¹, w których widoczne było w RWDZ dla Starosty Kieleckiego przekroczenie terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane ustalono, że:

- w dziewięciu z 10 spraw, w których Wojewoda wydał postanowienie o wymierzeniu kary w systemie RWDZ odnotowane były elementy w sprawie, które miały wpływ na wykazaną w tym systemie liczbę dni przekroczenia terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w szczególności informacje o wezwaniu inwestora do uzupełnienia braków

⁴⁸ Na podstawie art. 64 § 2 Kpa.

⁴⁹ Wszystkich, których dokumentacja znajdowała się w Oddziale, a akta spraw organu pierwszej i drugiej instancji nie zostały jeszcze przekazane do GINB.

⁵⁰ W wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

⁵¹ Tj. 10 spraw, w których Wojewoda wydał postanowienia o nałożeniu kary i których akta organu pierwszego i drugiego stopnia znajdowały się w Oddziale oraz 10 spraw, w których brak było podstaw do wszczęcia postępowania celem wymierzenia kary.

materialnoprawnych na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane⁵². W przedmiotowych postanowieniach wskazano, że Starosta Kielecki dopuścił się przekroczenia czasu na załatwienie wniosku o pozwolenie na budowę od 67 do 72 dni, w związku z czym zostały nałożone kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (ŚUW w innych uwagach w RWDZ odnotowywał informację, że nałożono karę). W postanowieniach wskazywano również liczbę dni zwłoki, która była wykazana w systemie RWDZ⁵³;

- w jednej z 10 ww. spraw nie wystąpiła potrzeba uzupełnienia braków, gdyż złożona dokumentacja była kompletna;
- we wszystkich 10 sprawach, w których po analizie akt Wojewoda nie nakładał przedmiotowych kar, w systemie RWDZ nie ujęto informacji, że inwestor był wezwany do uzupełnienia złożonego wniosku m.in. o braki formalnoprawne, w szczególności opłatę skarbową za budowę budynku⁵⁴ czy oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁵⁵. Termin uzupełnienia przedmiotowych braków miał wpływ na prawidłowe wykazanie w systemie RWDZ danych w zakresie braku przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane;
- we wszystkich 20 sprawach w systemie RWDZ prawidłowo ujęte były daty wpływu wniosku o pozwolenie na budowę oraz daty wydanych decyzji w tym zakresie;
- wszystkie sprawy rejestrowane były w systemie RWDZ od dwóch do siedmiu dni od dnia wpływu wniosku;
- we wszystkich 20 sprawach w systemie RWDZ widniał błędny adres Starosty Powiatu Kielce. W trakcie kontroli dane zostały zaktualizowane.

(akta kontroli str. 717-745)

Ówczesny dyrektor WliR w dniach 27 kwietnia 2021 r. i 22 listopada 2022 r. poinformował Starostów Powiatowych Województwa Świętokrzyskiego i Prezydenta Miasta Kielce, że dane do RWDZ wprowadza się i przesyła drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia na bieżąco, a w wyniku analizy ustalono, że nie zawsze organy stopnia podstawowego w taki sposób wprowadzały dane do rejestru. Przypomniął, że zgodnie z art. 82b ust. 7 ustawy Prawo budowlane dane są jawne i publikowane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego GINB. W związku z powyższym przypomniał o konieczności bieżącego dokonywania wpisów do systemu RWDZ.

W dniu 30 września 2021 r. były kierownik Oddziału przygotował pismo do Starosty Kieleckiego o bieżące wprowadzanie do systemu RWDZ danych. W piśmie wskazano, że w wyniku analizy ustalono, że Starostwo Powiatowe w Kielcach w szczególności do miesiąca maja 2021 r. nie zawsze wprowadzało

⁵² W zakresie: daty wysłania postanowienia, daty uzupełnienia braków oraz liczby dni związanych z uzupełnieniem braków.

⁵³ Tj. w pięciu sprawach liczba dni była taka sama; w czterech różnica w liczbie dni wynosiła od jednego do dwóch dni, co wynikało z upływu terminu 65 dni od wpływu wniosku w sobotę lub niedzielę (termin uległ wydłużeniu do poniedziałku); w jednym różnica wynosiła jeden dzień i nie znane były jej przyczyny.

⁵⁴ W oparciu o art. 261 ust. 1 Kpa.

⁵⁵ Braki formalnoprawne wynikające z art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

na bieżąco dane do systemu RWDZ i w miesiącu wrześniu dodano m.in. wnioski o pozwolenie na budowę z miesiąca maja. W WliR odstąpiono od wysłania przedmiotowego pisma.

Były dyrektor WliR wyjaśnił: *O przygotowaniu takiego pisma poinformowałem ówczesnego wojewodę i na jego polecenie wstrzymano się z jego wysłaniem do starosty, a w ostateczności odstąpiono od jego wysłania. Wojewoda uzasadnił to okolicznością, iż w bezpośredniej rozmowie ze starostą przekazał mu treść tego pisma.*

W trakcie kontroli NIK były dyrektor WliR w dniu 15 października 2025 r., w związku z dokonaną analizą systemu RWDZ, ponownie przypomniał Prezydentowi Miasta Kielce o obowiązku bieżącego wprowadzania wpisów do tego systemu.

Poprzedni zastępca dyrektora WliR⁵⁶ w dniu 18 lutego 2025 r. wystosowała pismo do organów administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji o bieżące wprowadzanie danych do RWDZ. Poinformowała również, że w przypadku kiedy system sygnalizuje nieterminowe załatwienie sprawy przez organ pierwszej instancji, w zależności od dokonanych ustaleń podjęte czynności powinny prowadzić do korekty danych eliminujących sygnał o naruszeniu terminu w systemie (poprzez wprowadzenie prawidłowych danych odzwierciedlających czynności podejmowane w toku postępowania przez organ pierwszej instancji), bądź do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane. Dodała, że wyjaśnienia organu powiatowego, jako wniosek o korektę wpisu do RWDZ, należy przesyłać drogą mailową do sekretariatu WliR załączając skany dokumentów potwierdzających korektę.

(akta kontroli str. 221-232, 857-863)

Kierownik Oddziału wyjaśniła, że z powodu lawinowej liczby spraw ujawnionych w 2021 r. w systemie RWDZ jako przeterminowanych oraz braku wcześniejszych doświadczeń w nakładaniu kar, a także braku wypracowanych procedur podjęto decyzję o wezwaniu wszystkich akt spraw od Starosty Kieleckiego.

(akta kontroli str. 921-926)

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpływały mailowe wnioski organów administracji architektoniczno-budowlanej o dokonanie korekt błędnych danych w systemie RWDZ, które dotyczyły m.in. uzupełnienia danych w zakresie braków formalnych we wniosku i uzupełnienia braków na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane (informacji, że o takie wystąpiono, daty wysłania wezwania i uzupełnienia braków), uzupełnienia nr działek. W latach 2020-2025 (do 30 listopada) łącznie wpłynęło 430 takich wniosków odpowiednio: w 2020 r. – 79, w 2021 r. – 52, w 2022 r. – 49, w 2023 r. – 85, w 2024 r. – 73 i w 2025 r. – 92.

Na podstawie analizy 18 spraw⁵⁷, w których organy mailowo zwróciły się o dokonanie zmian w systemie RWDZ, korekty zapisów dokonywane były przez byłego kierownika Oddziału i kierownika Oddziału w terminie do czterech dni od

⁵⁶ Pełniącą tą funkcję w okresie od 19 czerwca 2023 r. do 28 lipca 2024 r. i od 29 lipca 2024 r. do 16 września 2025 r. pierwszy zastępca dyrektora WliR.

⁵⁷ Po trzy z każdego roku objętego kontrolą.

ich otrzymania. W trzech⁵⁸ sprawach dokonano modyfikacji zapisów w systemie RWDZ, jednak w aktach sprawy brak było dokumentów na podstawie, których zostały one dokonane. Na problem weryfikacji zasadności dokonywanej zmiany danych w systemie RWDZ zwróciła uwagę kontrola przeprowadzona przez GINB w 2020 r. (wystąpienie pokontrolne z 16 marca 2021 r.). Po tym okresie wszystkie objęte analizą zmiany dokonywane były w oparciu o dokumentację potwierdzającą zasadność ich dokonania.

(akta kontroli str. 746-808)

Były kierownik Oddziału dokonujący ww. trzech korekt w systemie RWDZ wyjaśnił: *Wszelkich wpisów dokonywałem na podstawie dostarczonych skanów dokumentów, jestem przekonany że w sprawie IR.I.780.6.2020 otrzymałem pocztą elektroniczną odpowiednie skany dokumentów lecz nie wiem dlaczego nie znalazły się w odpowiedniej teczce. Do skrzynki poczty elektronicznej nie mam już dostępu. Sprawy o znaku IR.I.7840.15.1.2021 i znaku IR.I.7840.15.2.2021 były prowadzone w trybie odwoławczym o czym świadczy nadany numer sprawy w teczce „7840” i na podstawie posiadanych dokumentów odwoławczych byłem w stanie zweryfikować wpisy w RWDZ. (...).*

(akta kontroli str. 865-877, 885-887)

2.5 W okresie objętym kontrolą Starosta Kielecki dokonał zapłaty za 87 kar wymierzonych postanowieniami przez Wojewodę Świętokrzyskiego w łącznej wysokości 2841,5 tys. zł oraz 39,4 tys. zł odsetek od nieterminowo dokonanych płatności, w tym odpowiednio: w 2022 r. siedem kar w wysokości 157,5 tys. zł i 3,3 tys. zł odsetek; w 2023 r. – jedna w wysokości 45,5 tys. zł i 0,8 tys. zł odsetek; w 2024 r. – 46 w wysokości 1815,5 tys. zł i 24,9 tys. zł odsetek i do 30 listopada 2025 r. – 33 w wysokości 823 tys. zł i 10,4 tys. zł odsetek.

(akta kontroli str. 1697)

Starosta Kielecki, wg stanu na 31 grudnia, nie dokonał zapłaty: w 2022 r. jednej kary na 45,5 tys. zł, w 2023 r. – 14 kar na 569 tys. zł i w 2024 r. – 27 kar na 676,5 tys. zł. Przedmiotowe kary regulowane były w kolejnych latach. Wg stanu na 30 listopada 2025 r. Starosta Kielecki nie dokonał zapłaty 124 kar wymierzonych przez Wojewodę w 2025 r. w wysokości 3877,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1696)

Na podstawie analizy 15 najstarszych kar, które nie zostały zapłacone do 30 listopada 2025 r. w wysokości 420 tys. zł ustalono, że we wszystkich sprawach:

- Starosta Kielecki składał do Wojewody wnioski o wstrzymanie wykonania postanowień o nałożeniu kary, jednak wszystkie zostały rozpatrzone negatywnie. GINB również nie dokonywał wstrzymania swoich postanowień utrzymujących w mocy zaskarżone postanowienia Wojewody;
- w terminie zapłaty kar wynikającym z art. 35 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, Starosta Kielecki składał wnioski o umorzenie zaległości wraz z odsetkami;
- Wojewoda wydał decyzje odmawiające umorzenia należności z tytułu kar pieniężnych wynikających z wydanych postanowień wraz z odsetkami;
- Starosta Kielecki składał odwołania od ww. decyzji do Ministra Finansów i Gospodarki (dalej: Minister) za pośrednictwem Wojewody. W sześciu sprawach Minister wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu

⁵⁸ Które wpłynęły w dniu 14 stycznia 2020 r., 8 i 12 stycznia 2021 r.

pierwszej instancji (w grudniu 2025 r.) i na ich podstawie Starosta Kielecki dokonał zapłaty w tych sprawach w łącznej wysokości 123,5 tys. zł należności głównie i 1,3 tys. zł odsetek. W pozostałych dziewięciu sprawach Minister Finansów nie wydał decyzji⁵⁹.

(akta kontroli str. 964)

2.6 W okresie objętym kontrolą Starosta Kielecki złożył 69 wniosków o umorzenie 278 kar na łączną kwotę 9632 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2022 r. 10 wniosków dotyczących 17 kar na kwotę 782 tys. zł; w 2023 r. 15 wniosków dotyczących 67 kar na kwotę 2772 tys. zł; w 2024 r. 23 wnioski dotyczące 68 kar na kwotę 2192,5 tys. zł i do 30 listopada 2025 r. 21 wniosków dotyczących 126 kar na kwotę 3885,5 tys. zł. Wojewoda Świętokrzyski umorzył 51 kar na łączną kwotę 2181,5 tys. zł (odpowiednio: w 2022 r. – jedną karę na kwotę 45,5 tys. zł i w 2023 r. – 50 kar na kwotę 2136 tys. zł) oraz odsetki w wysokości 2,7 tys. zł w 2023 r. Wojewoda odmówił udzielenia umorzenia 123 kar na łączną kwotę 3941 tys. zł (odpowiednio⁶⁰: w 2022 r. jednej kary na kwotę 45,5 tys. zł; w 2023 r. – 14 na kwotę 569 tys. zł; w 2024 r. – 59 na kwotę 1923 tys. zł i do 30 listopada 2025 r. – 49 na kwotę 1403,5 tys. zł). Wojewoda wydał 30 decyzji, w których umorzył w całości jako bezprzedmiotowe postępowania w sprawie wniosku Starosty Kieleckiego o umorzenie należności z tytułu kary pieniężnej wraz z należnymi odsetkami za przekroczenie terminu załatwienia sprawy w związku z rozpatrzeniem wniosku o pozwolenie na budowę na łączną kwotę 1105 tys. zł (odpowiednio: w 2022 r. pięć na kwotę 229 tys. zł; w 2023 r. – 13 na kwotę 529 tys. zł; w 2024 r. – dziewięć na kwotę 269,5 tys. zł i do 30 listopada 2025 r. – trzy na kwotę 77,5 tys. zł). Starosta Kielecki złożył do Ministra łącznie 113 odwołań od decyzji Wojewody Świętokrzyskiego w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu kar pieniężnych (do wszystkich ww. spraw w latach 2022-2024, w których odmówiono udzielenia ulgi i do 30 listopada 2025 r. do 39 spraw). Minister we wszystkich ww. sprawach wydał decyzje utrzymującą w mocy decyzje Wojewody. W pozostałych przypadkach sprawy są w trakcie rozpatrywania, w tym oczekiwania na rozstrzygnięcie GINB po złożonych zażaleniach.

(akta kontroli str.1698)

W związku ze składanymi do Ministra odwołaniami Starosty Kieleckiego w sprawie odmowy umorzenia kar wraz z należnymi odsetkami, z upoważnienia Ministra występowano do Wojewody⁶¹ o udzielenie określonych informacji oraz ich aktualizację w sprawie prowadzonych postępowań o udzielenie ulgi w spłacie kar pieniężnych nałożonych za przekroczenie terminu załatwienia sprawy w związku z niewydaniem w terminie 65 dni decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 1053-1129)

Na podstawie badania dziewięciu decyzji⁶² wydanych przez byłego Wojewodę w zakresie umorzenia należności z tytułu kar pieniężnych w łącznej wysokości 421 tys. zł stwierdzono, że zostały one wydane na podstawie art. 60 pkt 7 i art.

⁵⁹ Wg stanu na 16 grudnia 2025 r.

⁶⁰ Sprawy dotyczące danego roku.

⁶¹ Pisma: z 10 kwietnia 2024 r., 7 sierpnia 2024 r., 16 stycznia 2025 r., 2 czerwca 2025 r., 3 października 2025 r.

⁶² Z 8 grudnia 2023 r., wydanych na podstawie złożonego wniosku Starosty Kieleckiego z 7 czerwca 2022 r. ze zm.

64 ust. 1 pkt 2 lit. a ufp. Przedmiotowe umorzenia zostały dokonane w związku z ważnym interesem publicznym i aspektem społecznym.

(akta kontroli str. 1131-1299)

2.7. W okresie objętym kontrolą w ŚUW nie były przeprowadzane audyty wewnętrzne i zewnętrzne oraz kontrole wewnętrzne związane z wymierzaniem przez Wojewodę organom administracji architektoniczno-budowlanej kar z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 1307-1309)

W 2020 r. GINB przeprowadził kontrolę problemową Wojewody w zakresie rzetelności wprowadzania danych do systemu RWDZ oraz sprawowania funkcji nadzoru i kontroli nad danymi wprowadzanymi do RWDZ przez organy stopnia powiatowego na terenie województwa świętokrzyskiego⁶³. Wobec dokonanych ustaleń i ocen oraz w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień zalecono w zakresie drugiej instancji m.in.:

- dokonywanie własnych analiz w zakresie terminowości wprowadzenia przez organy powiatowe do RWDZ danych dotyczących wniosków w sprawie pozwolenia na budowę oraz zgłoszeń budowy, a w razie potrzeby podejmowanie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków wprowadzania danych ze zwłoką;
- niezwłoczne załatwianie wniosków organów stopnia powiatowego o wprowadzenie zmian danych w RWDZ, z każdorazową weryfikacją zasadności dokonywanej zmiany;
- określanie w programach kontroli zakresu kontroli w taki sposób, aby obejmował on wszystkie zagadnienia podlegające ocenie w ramach danej kontroli;
- zawieranie w projektach wystąpień pokontrolnych, wystąpieniach pokontrolnych oraz sprawozdaniach z kontroli oceny skontrolowanej działalności ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta, w odniesieniu do całego zakresu przeprowadzonej kontroli;
- podjęcie współpracy ze Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w zakresie wymiany informacji o planach kontroli i wynikach kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, niezbędnych do właściwego określenia czynników ryzyka na potrzeby opracowywania okresowych planów kontroli;
- dokonywanie analizy ryzyk, poprzedzającej opracowanie okresowego planu kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, w zakresie pozwalającym ustalić, czy istnieją przesłanki do prowadzenia kontroli w przedmiocie rzetelności wprowadzania danych do RWDZ, a w razie potrzeby uwzględnianie tego przedmiotu kontroli w planie kontroli.

W ŚUW realizowano ww. zalecenia pokontrolne.

(akta kontroli str. 221-232, 746-808, 1306-1307, 1311-1389)

W okresie objętym kontrolą w Oddziale zaplanowano przeprowadzenie 13 kontroli organów stopnia powiatowego w zakresie poprawności stosowania

⁶³ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.

przepisów ustawy Prawo budowlane, w tym rozpatrywania wniosków w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i terminowości dokonywania wpisów w systemie RWDZ. W związku z ogłoszonym w 2020 r. na terenie całego kraju stanem zagrożenia epidemiologicznego, zrezygnowano w tym roku z przeprowadzenia trzech kontroli, jednak odbyły się one w zaplanowanych jednostkach w latach następnych. W związku z powyższym Oddział zrealizował 10 zaplanowanych (po zmianach) kontroli w ww. zakresie⁶⁴.

Wszystkie dziewięć⁶⁵ poddanych analizie kontroli przeprowadzonych w organach administracji architektoniczno-budowlanej z terenu województwa świętokrzyskiego zostały ocenione pozytywnie z uchybieniami i ujęto w nich wnioski pokontrolne. Jednak w Oddziale nie zobowiązano siedmiu kontrolowanych jednostek do udzielenia w określonym terminie w szczególności informacji o sposobie wykorzystania wniosków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Jedną jednostką, mimo że nie została zobowiązana do udzielenia informacji w zakresie sformułowanego wniosku udzieliła jej samodzielnie. Jedną jednostkę zobowiązano do udzielenia informacji w zakresie sformułowanego wniosku i udzieliła odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1389-1393)

2.8. W okresie objętym kontrolą do ŚUW nie wpływały skargi i wnioski w sprawie niewydania decyzji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W powyższym zakresie wpływały do Wojewody (organ wyższego stopnia w stosunku do starosty) ponaglenia na niezłatwienie sprawy administracyjnej w terminie. W latach 2020-2025⁶⁶ wpłynęło łącznie 45 ponagleń na beczynność i/lub przewlekłość prowadzenia postępowania przez organy stopnia powiatowego, w tym: w 2020 r. i w 2024 r. po cztery; w 2021 r. – 31; w 2022 r., 2023 r. i 2025 r. po dwa.

(akta kontroli str. 1394-1402)

Na podstawie analizy 15 spraw⁶⁷, z lat 2020-2025, otrzymanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji dotyczących wniesionych przez inwestorów ponagleń na beczynność w sprawie wydania pozwolenia na budowę i przewlekłość prowadzonych postępowań ustalono, że:

- w sześciu sprawach ponaglenia były bezzasadne; w sześciu stwierdzono beczynność organu, w tym w czterech sprawach nie wystąpiło rażące naruszenie prawa, w jednym miało miejsce rażące naruszenie prawa, a w jednym nie wskazano czy miało ono miejsce (lub nie) z rażącym naruszeniem prawa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; w trzech sprawach stwierdzono przewlekłe prowadzenie postępowania, w tym w dwóch nie wystąpiło rażące naruszenie prawa, a w jednym nie wskazano czy miało ono miejsce (lub nie) z rażącym naruszeniem prawa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁶⁴ W latach 2021-2025 po dwie jednostki rocznie.

⁶⁵ Wszystkie objęte kontrolą poza Powiatem Opatowskim, dla którego procedowany był projekt wystąpienia pokontrolnego wg stanu na 18 grudnia 2025 r.

⁶⁶ Do 30 listopada.

⁶⁷ Doboru próby do badania dokonano według osądu kontrolera.

- w 13 sprawach ponaglenie zostało rozpatrzone w terminie do siedmiu dni od jego otrzymania, a w dwóch nie dochowano terminu określonego w art. 37 § 5 Kpa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w ośmiu sprawach, w których postępowania były niezakończone, zgodnie z art. 37 § 6 pkt 2 lit. a Kpa zobowiązano organ rozpatrujący sprawę do załatwienia jej w wyznaczonym terminie, w tym w siedmiu sprawach dochowano wyznaczonego terminu, a w jednej postępowanie było zawieszone;
- spośród dziewięciu wydanych postanowień, w których stwierdzono bezczynność lub przewlekłość w prowadzeniu postępowań przez starostów: w siedmiu postanowieniach zarządzono w szczególności wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających im w przyszłości; w jednej sprawie⁶⁸ nie zarządzono ww. czynności. Były dyrektor WliR wyjaśnił: (...). *Skoro zatem przyczyna była ewidentna i ustalona już przez wojewodę, zbędnym było zobowiązanie starosty do jej ustalenia. Z kolei ze względu na charakter przyczyny, nie będącej celowym działaniem czy też zaniechaniem, będącej konsekwencją odmiennej oceny wniosku nie zaistniała potrzeba podejmowania środków zapobiegających bezczynności w przyszłości. W pozostałej jednej sprawie nie zlecono ww. obowiązku wynikającego z art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;*
- spośród ww. siedmiu postanowień, w których na podstawie art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa zarządzono w szczególności wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających im w przyszłości: w dwóch sprawach organ udzielił w ww. zakresie odpowiedzi, a w pięciu sprawach starostowie nie udzielili informacji o realizacji otrzymanych zaleceń wskazanych w wydanych postanowieniach i w Oddziale nie monitorowano ich w tym zakresie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą do ŚUW nie wpływały skargi i wnioski dotyczące wymierzania przez Wojewodę kar organom administracji architektoniczno-budowlanej z tytułu zwłoki w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 857-863, 1405, 1408-1411)

Odnosnie do problemów lub trudności związanych z analizą akt spraw i prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie wymierzania kar za zwłokę w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę organom administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji oraz w systemie RWDZ Wicewojewoda Świętokrzyski (w/z Wojewody) wyjaśnił: *Rejestr nie jest narzędziem, przy pomocy którego kary wyliczane są automatycznie po przekroczeniu terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Rejestr ten służy jedynie do wykazania spraw, w których przekroczenie ustawowego terminu mogło wystąpić i które winny zostać poddane szczegółowej analizie przez organ nadzoru. (...). Nieprawidłowe wpisy, dokonane przez organ I instancji, skutkują wyliczeniem innej ilości dni niż wynika z RWDZ. RWDZ jest jedynie systemem wspomagającym i sygnalizującym, że mogło dojść do przekroczenia 65 dniowego*

⁶⁸ IR.I.7840.4.66.2024 z 12 sierpnia 2024 r.

terminu. Wspomnieć należy, iż organ wprowadzający dane do systemu RWDZ winien to czynić prawidłowo i zgodnie ze stanem faktycznym, niemniej jednak w wielu przypadkach liczba przekroczonych dni (wykazywana w RWDZ) ponad ustawowy obowiązek 65 dni nie ma odzwierciedlenia w aktach sprawy. W prowadzonych postępowaniach oprócz ustawowych 65 dni odlicza się od terminu okresy zawieszenia postępowania czy oczekiwania na uzupełnienia braków formalnych. Z powyższego wynika, że przekroczenia, które wskazywane są w systemie RWDZ nie zawsze mają odzwierciedlenie w rzeczywistej ostatecznej wysokości kary, a co więcej niejednokrotnie szczegółowa analiza akt sprawy pozwala na korektę przekroczenia terminu, a w konsekwencji może doprowadzić do sytuacji, w której brak jest podstaw do nałożenia kary (termin nie został przekroczony). (...) i potwierdza brak wiarygodności danych w tym rejestrze. Rejestr RWDZ rozróżnia dwa rodzaje braków wniosku o pozwolenie na budowę, tj. braki formalnoprawne oraz braki materialnoprawne. W przypadku, gdy wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest niekompletny, to w zależności od charakteru braków, organ administracji architektoniczno-budowlanej stosuje art. 64 § 2 k.p.a. (braki formalne) – po wypełnieniu przez pracownika starostwa właściwej rubryki (B) w RWDZ sygnalizujący braki formalne wniosku oraz daty wezwania o ich uzupełnienie, licznik 65 dniowy nie byłby uruchamiany przez rejestr. Dopiero od daty uzupełnienia wniosku liczony byłby termin 65 na wydanie decyzji. W latach 2020 i 2021 w Starostwie Powiatowym w Kielcach nie wprowadzano regularnie danych dotyczących wezwań o uzupełnienie braków formalnych we wskazanych wyżej pozycjach w RWDZ. Wezwania te były umieszczane przez organ dopiero w postanowieniach wydawanych w oparciu o art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego (dotyczących braków materialnoprawnych) dokumentowanych przez organ I instancji w rubrykach H, I i J w RWDZ. (...). Podczas gdy wniosek niekompletny pod względem formalnoprawnym nie wszczyna postępowania administracyjnego, niekompletność wniosku pod względem materialnoprawnym powoduje jedynie wystąpienie przesłanki określonej w art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego, tj. odliczenie od ustawowego terminu 65 dni, przewidzianego na załatwienie wniosku w przedmiocie pozwolenia na budowę bez narażania się na sankcje finansowe, czasu związanego z wydaniem postanowienia w oparciu o art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego (od momentu jego wydania do momentu upływu terminu wyznaczonego na uzupełnienie braków, bądź wcześniejszego ich uzupełnienia).

(akta kontroli str. 1300-1305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 10 spośród 16 pierwszych wydanych w latach 2021-2022⁶⁹, przez byłego Wojewodę postanowieniach o nałożeniu kary na Starostę Kieleckiego, na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane na łączną kwotę 280 tys. zł⁷⁰ nieprawidłowo wskazano, że karę stanowiącą dochód budżetu państwa należy wpłacić w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia

⁶⁹ Postanowienia: IR.I.7840.4.17.2021 z 17 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.46.2021 z 20 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.47.2021 z 16 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.48.2021 z 20 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.2.2022, IR.I.7840.4.3.2022, IR.I.7840.4.4.2022, IR.I.7840.4.5.2022 wszystkie z 16 lutego 2022 r., IR.I.7840.4.16.2022 i IR.I.7840.4.17.2022 z 27 kwietnia 2022 r.

⁷⁰ Pierwotna kwota nie uwzględniająca jednego uchylonego i umorzonego przez GINB postępowania oraz spraw utrzymanych przez GINB i uchylonych w części dotyczącej wysokości kary.

na konto Urzędu Miasta Kielce (ze wskazaniem nr rachunku bankowego), mimo że ŚUW dysponował własnym rachunkiem bankowym. Ponadto dziewięć z ww. postanowień (spośród 44 zbadanych) zostało przekazanych do WFiB od 23 dni do 149 dni od ich wystawienia (tj. dopiero 20 maja 2022 r.), a pierwsze wydane postanowienie ⁷¹ nie zostało w ogóle doręczone do WFiB. Powyższe było działaniem nierzetelnym ponieważ uniemożliwiło sporządzenie prawidłowych sprawozdań, w tym budżetowych.

W dniu 18 maja 2022 r. na rachunek bankowy ŚUW zostały przekazane przez Urząd Miasta Kielce kary pieniężne nałożone na Starostę Kieleckiego, który przedmiotowych wpłat dokonał na konto wskazane w postanowieniach w dniu 29 kwietnia 2022 r. Wskazanie błędnej jednostki i nr rachunku bankowego w wydanych postanowieniach uniemożliwiło bieżące sprawowanie nadzoru nad terminowością zapłaty przedmiotowych kar.

Skutkiem braku przekazania jednego z ww. postanowień oraz bieżącego przekazywania do WFiB pozostałych wskazanych postanowień o nałożeniu na Starostę Kieleckiego kary za opóźnienia w wydaniu decyzji w sprawie pozwolenia na budowę było nieujęcie należności z nich wynikających w księgach rachunkowych Urzędu we właściwych okresach sprawozdawczych i w związku z tym w szczególności w odpowiednich sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Ponadto postanowienia wydane w 2021 r. nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu finansowym ŚUW za ten rok.

(akta kontroli str. 1453-1454, 1476-1478, 1537)

Były Wojewoda odnosząc się do wskazania błędnego nr rachunku bankowego zeznał: *Nie pamiętam takiej sytuacji. Wygląda na to, że wynikało to z omyłki pisarskiej, co następnie zostało sprostowane przez Wicedyrektora WliR (...).*

(akta kontroli str. 822-828)

Były dyrektor WliR Robert Wzorek wyjaśnił: *W przypadku pierwszych postanowień nakładających kary na Starostę Kieleckiego wskazano nr rachunku Urzędu Miasta Kielce, ponieważ taki rachunek został wskazany przez służby finansowe. O ile pamiętam wskazanie to nastąpiło telefonicznie w trakcie rozmowy pomiędzy pracownikiem WliR a pracownikiem WFiB w ramach współpracy między wydziałowej pomiędzy pracownikami urzędu. (...).*

W odniesieniu do nie przekazania jednego postanowienia do WFiB oraz przekazania pozostałej dokumentacji z opóźnieniem były dyrektor WliR wyjaśnił: *Sprawy, których dotyczy pytanie, były jednymi z pierwszych spraw tego rodzaju, zatem pracownicy zaangażowani w realizację tego zadania nie posiadali doświadczenia i w trakcie realizacji zadania wypracowywali sposoby jego realizacji, co przyczyniło się do dalszego sprawnego, terminowego, zgodnego z prawem i rzetelnego jego realizacji. (...).*

(akta kontroli str. 841-848)

⁷¹ Dotyczy postanowienia IR.I.7840.4.17.2021 z 17 grudnia 2021 r., dla którego 9 lutego 2022 r. GINB uchylił i umorzył postępowanie.

Dyrektor WFiB Katarzyna Świercz wyjaśniła, że wydział nie udzielił telefonicznie takiej informacji. Dodała, iż powszechnie stosowaną praktyką jest, że wydziały merytoryczne występują pisemnie o wskazanie właściwego rachunku bankowego, a WliR nie wystąpił pisemnie o takie dane. Ponadto dodała, że WFiB wiedzę o procesie nakładania przedmiotowych kar uzyskał po wyjaśnieniu wpłat dokonanych przez Urząd Miasta Kielce na konto dochodów ŚUW, które nastąpiły w dniu 18 maja 2022 r. (Starostwo Powiatowe w Kielcach dokonało wpłat kar na konto Urzędu Miasta Kielce w dniu 29 kwietnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 1440-1466)

NIK zauważa, że w dniu 10 i 11 maja 2022 r. były zastępca dyrektora WliR⁷² wydał postanowienia do ww. kar (poza jednym, które zostało uchylone i umorzone przez GINB) o sprostowaniu z urzędu oczywistej omyłki w zakresie nazwy jednostki i nr konta bankowego, na które należy wpłacić kary (wskazując konto dochodów ŚUW).

W związku ze sprostowaniem niewłaściwych zapisów w wydanych postanowieniach, otrzymaniem środków finansowych z Urzędu Miasta Kielce i przekazywaniem przez WliR wydanych przez Wojewodę postanowień wymierzających przedmiotowe kary do WFiB, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1474-1478, 1537, 1697, 1699)

2. W WliR dopuszczono do przedawnienia należności budżetu państwa z tytułu kar za niewydanie decyzji przez Starostę Kieleckiego w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku⁷³ o wydanie takiej decyzji, (wymierzanych na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane⁷⁴), w wysokości co najmniej 4069 tys. zł.

Zgodnie z art. 68 § 1 Op w związku z art. 67 ust. 1 ufp, zobowiązanie z tytułu kary nie powstaje, jeżeli postanowienie ustalające to zobowiązanie zostało doręczone po upływie trzech lat, licząc od następnego dnia po upływie 65 dniowego terminu od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

Spośród zbadanych 201 spraw w 131 Wojewoda wydał i doręczył Staroście Kieleckiemu, do 30 listopada 2025 r., postanowienia wymierzające ww. kary w łącznej wysokości 4069 tys. zł, tj. po upływie ww. trzech lat. Tym samym zgodnie ze wskazanym przepisem zobowiązanie nie powstało. Wg stanu na 30 listopada 2025 r. w Oddziale pozostało do przeanalizowania 195 akt spraw pod kątem rzeczywistego przekroczenia terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w których wnioski o wydanie pozwolenia na budowę

⁷² Pełniący funkcję w okresie od 1 lutego 2021 r. do 3 listopada 2022 r.

⁷³ Wnioski były złożone w 2021 r.

⁷⁴ Zgodnie z art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, a wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

wpłynęły w 2021 r. W grudniu 2025 r. Wojewoda wydawał kolejne postanowienia nakładające przedmiotowe kary⁷⁵.

Kary wymierzone na podstawie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z art. 60 pkt 7 ufp, są dochodami pobieranymi przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw i są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Stosownie do art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do ustalania przypadających im należności pieniężnych.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości były poniższe kwestie, które szerzej zostały opisane w części drugiej wystąpienia pokontrolnego:

- a) nietypowanie do analizy spraw w kolejności, w której najwcześniej mogło dojść do przedawnienia należności budżetu państwa;
- b) występowanie w okresie objętym kontrolą (do 8 maja 2025 r.) do Starosty Kieleckiego o niewielką liczbę akt administracyjnych spraw, w których w systemie RWDZ widniało przekroczenie terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, celem poddania ich szczegółowej analizie czy faktycznie wystąpiło przekroczenie ww. terminu;
- c) niemonitowanie każdorazowo Starosty Kieleckiego do niezwłocznego przekazywania akt administracyjnych przedmiotowych spraw, o które wystąpiono celem poddania ich analizie w przypadku zwłoki w ich przekazaniu, mimo że taką prośbę wskazywano w dostarczonych pismach⁷⁶.

(akta kontroli str. 397, 596-611, 1704-1719, 1745-1750)

Wojewoda wyjaśnił: *Żaden przepis prawa nie pozwala na stwierdzenie, że należności wynikające z kar nakładanych na Starostę Kieleckiego za przekroczenie terminu wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, uległy przedawnieniu. Postanowienia będące przedmiotem pytania, winny zostać wydane, gdyż wojewoda do realizacji tego zadania jest zobowiązany przepisem art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego i brak jest przepisu prawa zwalniającego wojewodę z obowiązku realizacji tego zadania. Przedstawiona w piśmie NIK (...) interpretacja przepisów ustaw: o finansach publicznych i ordynacja podatkowa nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Faktem jest, iż ordynacja podatkowa reguluje w art. 68 § 1 kwestie braku powstania zobowiązania podatkowego. Z kolei art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że ustawa ordynacja podatkowa ma zastosowanie do spraw dotyczących należności wymienionych w art. 60 tej ustawy. Wskazać również należy na fakt, iż w przepisie art. 35 ust. 6 - 8 [ustawy Prawo budowlane – dopisek NIK] brak jest odesłania do przepisów ustawy ordynacja podatkowa. Zakładając, że prawodawca działa racjonalnie i przestrzega zasad przyzwoitej legislacji, gdyby uznał potrzebę stosowania przepisów ustawy ordynacji podatkowej do kar, o których mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, zamieściłby w tej ustawie stosowny przepis, tak jak to uczynił w przypadku art. 49c i art. 59g ust. 5 ustawy Prawo budowlane. Zatem odpowiednie stosowanie przepisów ustawy*

⁷⁵ W okresie od 1 grudnia 2025 r. do 18 grudnia 2025 r. Wojewoda wydał 21 przedmiotowych postanowień dla Starosty Kieleckiego, w tym dwa umorzył. Pozostałe 19 postanowień Wojewody opiewało na kwotę 603 tys. zł. Daty wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przez Starostę Kieleckiego w ww. sprawach, mieszczące się w okresie między 26 października 2021 r. i 29 kwietnia 2022 r. wskazują, że zobowiązanie z tytułu kary również mogło nie powstać.

⁷⁶ Dotyczyło to siedmiu z 16 pism z lat 2023-2025 (do 8 maja).

ordynacja podatkowa w sprawach dotyczących nakładania kar na starostę winno wynikać wprost z przepisów ustawy Prawo budowlane, a nie z domniemania zastosowania wyprowadzonego za pośrednictwem innej trzeciej ustawy (ustawy o finansach publicznych). Ponadto dodał: (...) działanie polegające na nakładaniu kar na starostę jest realizowane sukcesywnie i nieprzerwanie i zakończone zostanie dopiero po analizie wszystkich spraw, w których przekroczenie terminu mogło nastąpić. Przedstawione powyżej stanowisko uzasadnia utrwalona linia orzecnicza sądów administracyjnych, min.: wyrok NSA sygn. akt. II OSK 148/14 z dn. 02.10.2014 r. oraz wyrok NSA sygn. akt II OSK 881/14 z dn. 04.12.2015 r. (wraz z innymi wyrokami cytowanymi w uzasadnieniu tego wyroku) ale też oparte jest na doświadczeniu organu. Otóż zaznaczyć należy, iż każde z postanowień tut. organu podlega zażaleniu do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a następnie skardze do sądu administracyjnego. Żaden z tych organów nie zakwestionował nigdy zasadności nakładania kar na starostę w sytuacji upływu terminu, o którym mowa w art. 68 § 1 ustawy ordynacja podatkowa, co również potwierdza prawidłowość działań prowadzonych przez Wojewodę Świętokrzyskiego. Na marginesie powyższych wyjaśnień wskazać należy, iż zastosowanie przepisów art. 68 § 1 ustawy ordynacja podatkowa w sprawach związanych z nakładaniem na starostę kar, o których mowa w przepisie art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane mogłoby się okazać martwym przepisem w sytuacji, w której organ I instancji wpis wskazujący datę wydania decyzji umieściłby po upływie okresu, o którym mowa we wskazanym powyżej przepisie ustawy ordynacja podatkowa. W takim przypadku z powodu upływu terminu 3 lat nie powstawałoby zobowiązanie podatkowe, zatem organ I instancji nie mógłby zostać ukarany.

(akta kontroli str. 829-836)

Były dyrektor WliR udzielił analogicznych wyjaśnień jak Wojewoda (w pierwszej części tych wyjaśnień). Ponadto zwrócił uwagę na błędną interpretację art. 68 § 1 Op, przedstawioną w piśmie NIK i wskazał: (...). Przyjmując, że zobowiązaniem podatkowym, o którym mowa w tym przepisie [art. 21 § 1 pkt 2 Op – przypis NIK], jest należność budżetowa wynikająca z postanowienia wojewody ustalającego wysokość kary, a postanowienie to jest decyzją ustalającą zobowiązanie, to przedawnienie wystąpiło by po upływie 3 lat od jego doręczenia, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym obowiązek podatkowy powstał, a nie po upływie 3 lat licząc od następnego dnia po upływie 65 dniowego terminu od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, (...). Podtrzymując powyżej przedstawione wyjaśnienia, z których wynika, iż ustawa Ordynacja podatkowa nie ma zastosowania w sprawie, można poddać szerszej analizie przepisy wskazywane w piśmie NIK (...). Gdyby zatem hipotetycznie przyjąć, iż w sprawie ma zastosowanie ustawa Ordynacja podatkowa to analizę należy rozpocząć od art. 4 ustawy Ordynacja podatkowa, który wskazuje, że obowiązkiem podatkowym jest wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Faktem jest, że w uregulowaniach zapisanych w art. 35 Prawa budowlanego wskazane zostało „zdarzenie” czyli uchybienie terminowi 65 dni na wydanie decyzji. Jednak nigdzie w tym przepisie nie ma zobowiązania starosty do samodzielnego uiszczenia przez niego jakiegokolwiek należności, zatem nie można przyjąć, iż występują okoliczności „powinności przymusowego świadczenia”. Istnieje natomiast przepis art. 35 ust.6 pkt 1 Prawa budowlanego, który stanowi,

że to wojewoda wymierza karę starości. Skoro zatem przepisy art. 35 nie wskazują wprost powinności przymusowego świadczenia pieniężnego przez starostę, to nie jest możliwym zastosowania w sprawie art. 4 Ordynacji podatkowej. I bez znaczenia, jako nie mające zastosowania w sprawie, są wówczas dalsze uregulowania wynikające z ustawy Ordynacja podatkowa, w szczególności przepisy wymienione w dziale III tej ustawy, dedykowane zobowiązaniom podatkowym. (...).

(akta kontroli str. 849-856)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wojewoda posiadał interpretację przepisów dotyczącą ulg w spłacie należności budżetu państwa, tj. kar nałożonych na podstawie art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane przedstawioną przez Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Finansów działającego z upoważnienia Ministra⁷⁷. W przedstawionej informacji jednoznacznie wskazano, że kara nakładana na podstawie ww. przepisu należy do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ufp i stanowi inne dochody budżetu państwa należne na podstawie ustawy Prawo budowlane (zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 ufp). W opinii Ministerstwa Finansów wskazano, że: *orzecznictwo sądowe „dział III Ordynacji podatkowej reguluje całe spektrum zagadnień, w tym zobowiązania podatkowe, również w aspekcie ich powstawania, wygaśnięcia, przedawnienia, powstania nadpłaty, jak również prawa i obowiązki następców prawnych oraz odpowiedzialność podatkową osób trzecich” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 497/19).* W takich przypadkach zastosowanie znajduje art. 67 ust. 1 ufp, wskazujący na „odpowiednie stosowanie” Op, tj. należy je odpowiednio zmodyfikować, aby nadawały się do zastosowania w ramach prowadzonego postępowania⁷⁸. Na prawidłowość takiej interpretacji wskazuje również wyrok NSA⁷⁹ (dotyczący analogicznej do art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane konstrukcji zawartej w art. 51 ust. 2⁸⁰ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸¹) zgodnie z którym *„kara pieniężna za zwłokę w wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowi nieopodatkowaną należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym w rozumieniu art. 60 ufp (...). Tym samym, zgodnie z art. 67 tej ustawy o finansach publicznych do spraw dotyczących przedmiotowych należności, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Przepis ten nakazuje zatem we wszystkich kwestiach nie uregulowanych w ustawie o finansach publicznych*

⁷⁷ Pismo z 6 października 2022 r., znak sprawy: PR10.6403.27.2022.1.GLVG.

⁷⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 20 marca 2018 r., I SA/Gd 82/18, LEX nr 2466429; wyrok WSA we Wrocławiu z 22 września 2015 r., III SA/Wr 267/15, LEX nr 1815780; wyrok NSA z 9 stycznia 2019 r., II FSK 2600/18, LEX nr 2645870; wyrok NSA z 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt I GSK 275/19, LEX nr 2705829.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r. o sygn. akt I GSK 523/18.

⁸⁰ Zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływ z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa. Takie samo rozwiązanie przewidziano również w art. 11h ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

⁸¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

a dotyczących niepodatkowych należności budżetowych stosować zarówno KPA jak i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej". Dlatego też, pomimo, że w ramach art. 35 ustawy Prawo budowlane nie zawarto żadnego odesłania, jak np. w przypadku kary za odstąpienie od projektu budowlanego do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Op, to przyjęta kwalifikacja kary nałożonej na podstawie tego przepisu, zaliczająca ją do nieopodatkowanych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, determinuje stosowanie art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 7 ufp.

(akta kontroli str. 398, 1038-1052)

3. W Oddziale w siedmiu⁸² z dziewięciu wystąpień pokontrolnych, nie zobowiązano kontrolowanych jednostek do udzielenia w określonym terminie informacji o sposobie wykorzystania wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, mimo że w dokumentach tych wskazywano wnioski po przeprowadzonych kontrolach, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Jednostki te nie udzieliły samodzielnie odpowiedzi w zakresie realizacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wniosków.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, a termin wyznacza się, uwzględniając charakter zaleceń lub wniosków.

Ww. kontrole oceniono pozytywnie z uchybieniami. We wnioskach po kontroli wskazywano, że organy załatwiają sprawy związane z realizacją przepisów ustawy Prawo budowlane z uchybieniami, które należy wyeliminować w dalszej pracy. Wobec dokonanych ustaleń w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zalecano w szczególności: z większą starannością sprawdzać dokumenty składane do organu przez inwestorów, celem eliminacji nieścisłości, błędów i braków występujących we wnioskach; z większą starannością dokonywać wpisów do systemu RWDZ; bezzwłocznie dokonywać wpisów w tym systemie.

(akta kontroli str. 1392-1393)

Były kierownik Oddziału przeprowadzającego kontrolę w pięciu jednostkach, Robert Wieczorek wyjaśnił, że art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej jednoznacznie wskazuje, że wyznacza się termin w razie potrzeby. Wskazał, że wystąpienia pokontrolne zawierały drobne uchybienia nie mające wpływu na jakość pracy organów pierwszej instancji. Z tego powodu nie żądano składania wyjaśnień lecz porzeczano na wskazaniu ww. wniosków.

(akta kontroli str. 865-877)

⁸² Do Starosty: Starachowickiego, Buskiego, Ostrowieckiego, Staszowskiego, Sandomierskiego, Koneckiego i Włoszczowskiego.

Kierownik Oddziału przeprowadzającego kontrolę w dwóch jednostkach, Małgorzata Obarska wyjaśniła: *W wystąpieniach pokontrolnych dotyczących ww. jednostek formułowane były wnioski pokontrolne, a ocena działalności była pozytywna z uchybieniami. Uchybienia te dotyczyły wyłącznie terminowości wpisów do Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń (RWDZ). Wojewoda jako organ drugiej instancji administracji architektoniczno-budowlanej kontroluje na bieżąco i ustawicznie - nie rzadziej niż raz na kwartał - terminowość i poprawność wpisów do RWDZ - zobowiązanie starostów do udzielania dodatkowych pisemnych informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych uznano za zbędne.* Ponadto dodała, że kontrola działań starosty dokonywana jest na bieżąco, tj. w trakcie rozpatrywania odwołań od decyzji oraz rozpatrywania ponagleń i skarg.

(akta kontroli str. 888-895, 926)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, skoro wskazano potrzebę ujęcia w wystąpieniu pokontrolnym wniosków wynikających z przeprowadzonych kontroli to należało również wskazać termin udzielenia informacji o wykorzystaniu tych wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających, że nie rzadziej niż raz na kwartał kontrolowana jest terminowość i poprawność wpisów do systemu RWDZ. Taki monitoring kwartalny był realizowany w systemie RWDZ ale w zakresie przekroczenia terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przez organy stopnia powiatowego.

NIK zauważyła, że przeprowadzoną kontrolę w Starostwie Powiatowym w Pińczowie (w czerwcu 2025 r.) również oceniono pozytywnie z uchybieniami oraz wskazano analogiczny wniosek jak w trzech objętych badaniem przedmiotowych wystąpieniach pokontrolnych⁸³, a mimo to na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej zobowiązano jednostkę do udzielenia informacji w zakresie wskazanym w art. 46 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1367-1375)

4. W czterech z 15 wydanych postanowieniach przez WliR dotyczących rozpatrzenia ponaglenia inwestorów⁸⁴ na niezłatwienie sprawy administracyjnej w terminie, tj. na beczynność w sprawie wydania pozwolenia na budowę i przewlekłość prowadzonych postępowań, naruszono przepisy Kpa, gdyż:

a) dwa postanowienia⁸⁵ zostały wydane w terminie 11 dni od ich otrzymania, mimo że z art. 37 § 5 Kpa wynika siedmiodniowy termin ich rozpatrzenia.

Były dyrektor WliR, który z upoważnienia Wojewody wydał przedmiotowe postanowienia wyjaśnił, że przyczyną uchybienia terminu była okresowa duża liczba załatwianych spraw oraz konieczność

⁸³ Do Starosty Włoszczowskiego, Sandomierskiego i Koneckiego.

⁸⁴ Otrzymanych za pośrednictwem Starosty Kieleckiego.

⁸⁵ IR.I.7840.8.3.2020 wpływ do ŚUW 17 września 2020 r. i IR.I.7840.13.3.2020 wpływ 30 lica 2020 r.

procedowania innych, nie mniej ważnych spraw, w tym także skutkujących odpowiedzialnością organu.

- b) w dwóch postanowieniach⁸⁶, w których potwierdzono odpowiednio beczynność i przewlekłość w prowadzeniu postępowania celem wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę nie wskazano czy miało ono miejsce (lub nie) z rażącym naruszeniem prawa, mimo że obowiązek taki wynikał z art. 37 § 6 pkt 1 Kpa;
- c) w jednym postanowieniu⁸⁷ nie zarządzono wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości, mimo że obowiązek taki wynikał z art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa.

(akta kontroli str. 841-848, 1408-1411)

Poprzedni zastępca dyrektora WliR, Magdalena Boszczyk⁸⁸ która z upoważnienia Wojewody podpisała jedno z postanowień (w zakresie pkt b i c) wyjaśniła: (...). *W postanowieniu wskazano, że organ dopuścił się przewlekłości, a brak odrębnego stwierdzenia czy doszło do rażącego naruszenia prawa wynikał z braku przesłanek do przyjęcia, że zachowanie organu miało charakter rażący, dlatego też nie zarządzono wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.*

(akta kontroli str. 837-840)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż ze wskazanych przepisów jednoznacznie wynika obowiązek zawarcia określonych zapisów w postanowieniu. NIK zauważa, że w postanowieniu IR.I. 7840.14.12.2023 z 24 sierpnia 2023 r., wydanym przez tą samą osobę, mimo również stwierdzenia przewlekłego prowadzenia postępowania przez Prezydenta Miasta Kielce wskazano, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto zarządzono działania określone w art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa.

Były dyrektor WliR, który z upoważnienia Wojewody podpisał jedno z postanowień (w zakresie pkt b) wyjaśnił: (...). *Brak odniesienia się do kwestii zaistnienia lub braku rażącego naruszenia prawa (...) zapewne było wynikiem przeoczenia. (...) rażące naruszenie prawa nie wystąpiło gdyż w przeciwnym wypadku w postanowieniu znalazłoby się odpowiednie stwierdzenie w tym zakresie. (...).*

(akta kontroli str. 857-863, 1408-1411)

5. W Oddziale w związku z wydanymi pięcioma postanowieniami⁸⁹ (spośród siedmiu) dotyczącymi rozpatrzenia ponaglenia inwestorów⁹⁰ na niezłatwienie sprawy administracyjnej w terminie, w których stwierdzono beczynność lub przewlekłość w prowadzeniu postępowania celem wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przez organy administracji

⁸⁶ IR.I.7840.4.66.2024 z 12 sierpnia 2024 r. i IR.I.7840.4.48.2024 z 4 czerwca 2024 r.

⁸⁷ IR.I.7840.4.48.2024 z 4 czerwca 2024 r.

⁸⁸ Pełniąca tą funkcję w okresie od 19 czerwca 2023 r. do 28 lipca 2024 r. i od 29 lipca 2024 r. do 16 września 2025 r. pierwszy zastępca dyrektora WliR.

⁸⁹ IR.I.7840.4.10.2021 z 16 kwietnia 2021 r., IR.I.7840.4.64.2021 z 27 grudnia 2021 r., IR.I.7840.4.6.2022 z 27 stycznia 2022 r., IR.I.7840.11.8.2023 z 18 września 2023 r., IR.I.7840.14.12.2023 z 17 sierpnia 2023 r.

⁹⁰ Otrzymanych za pośrednictwem Starosty Kieleckiego.

architektoniczno-budowlanej, nie egzekwowano wyjaśnienia przyczyn beczynności lub przewlekłości postępowania i ustalenia osób im winnych, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności i przewlekłości w przyszłości, mimo że zarządzono takie działania. Powyższe było działaniem nierzetelnym.

Spośród ww. siedmiu spraw, w dwóch organ powiatowy udzielił w przedmiotowym zakresie odpowiedzi.

(akta kontroli str. 1408-1411)

Były kierownik Oddziału rozpatrującego przedmiotowe ponaglenia wyjaśnił: (...). *Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wymagają, aby organ po wydaniu postanowienia stwierdzającego beczynność lub przewlekłość prowadził z organem podległym dalszą korespondencję w tej sprawie, tym bardziej, że Wojewoda nie posiada kompetencji do oceny podjętych działań. Wojewoda przygotowując takie rozstrzygnięcia polecił Staroście Kieleckiemu podjęcie działań we własnym zakresie. W efekcie wydawanych postanowień Starosta Kielecki nie pozostawał w beczynności i nie przewlekał innych spraw o czym świadczy brak kolejnych ponagleń. Skoro zatem przyczyna była ewidentna i ustalona już przez wojewodę, zbędnym było zobowiązanie starosty do jej ustalenia.*

(akta kontroli str. 865-880)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, skoro zarządzono w wydanych postanowieniach podjęcie określonych czynności przez starostów (zgodnie z art. 37 § 6 pkt 2 lit. b Kpa) to należało uzyskać informację zwrotną czy podjęte zostały w tym kierunku działania. NIK zwraca uwagę, że wydane postanowienia nie dotyczyły tylko Starosty Kieleckiego, a wobec niego w 2024 r. wpłynęły kolejne dwa ponaglenia i w ŚUW stwierdzono przewlekłość prowadzonego postępowania. Ponadto NIK zauważa, że brak wpływu przedmiotowych ponagleń nie oznacza, że takie sytuacje nie miały miejsca. W próbie 18 postępowań prowadzonych w ŚUW w celu wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stwierdzono beczynność Starosty Kieleckiego we wszystkich przypadkach, tj. okres między datą wpływu wniosku do organu, a datą wykonania pierwszej czynności wynosił od 70 do 137 dni.

(akta kontroli str. 694-695, 1400)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Świętokrzyski nie w pełni prawidłowo realizował zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej. Wpływ na powyższą ocenę miały nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli, które polegały na: dopuszczeniu do przedawnienia należności budżetu państwa wynikających z tytułu kar za zwłokę w wydaniu przez Starostę Kieleckiego decyzji o pozwoleniu na budowę; wskazywaniu w początkowo wydawanych postanowieniach w ww. zakresie niewłaściwej jednostki i nr rachunku bankowego do zapłaty należności oraz nie przekazywanie tych postanowień do WFiB; nie zobowiązaniu kontrolowanych jednostek, które nie udzieliły odpowiedzi w zakresie otrzymanych wniosków pokontrolnych, o sposobie ich wykorzystania; rozpatrywaniu części otrzymanych ponagleń inwestorów na niezafatwienie sprawy administracyjnej w terminie niezgodnie z Kpa i nie

monitorowaniu jednostek, co do zarządzanych określonych czynności w związku potwierdzonymi zarzutami przedstawionymi w ponagleniach.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zaprzestanie wystawiania Staroście Kieleckiemu postanowień wymierzających kary za przekroczenie terminu 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w przypadku jeżeli należności z tego tytułu uległy przedawnieniu.2. Analizowanie spraw pod kątem przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w taki sposób, aby wyeliminować ryzyko przedawnienia należności z tego tytułu.3. W przypadku sformułowania w wystąpieniu pokontrolnym wniosku po przeprowadzonej kontroli, za każdym razem zobowiązanie kontrolowanej jednostki do udzielenia informacji w zakresie wskazanym w art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej.4. Załatwianie wszystkich spraw związanych z otrzymanymi ponagleniami na niezłatwienie sprawy administracyjnej w terminie dotyczącej wydania pozwolenia na budowę zgodnie z przepisami Kpa oraz w przypadku braku stosownej odpowiedzi w ww. zakresie egzekwowanie od jednostek jej udzielenia. |
| Uwagi | NIK nie formułuje uwag. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone 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 Świętokrzyskiej Delegatury NIK w Kielcach. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 16 stycznia 2026 r.

Kontrolerzy

Magdalena Kaczmarczyk
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Świętokrzyska Delegatura
w Kielcach
p.o. Dyrektor
Grzegorz Walendzik

/podpisano elektronicznie/