



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.5.2025

Grzegorz Zabrocki
Starosta Kościerski
Starostwo Powiatowe
w Kościerzynie
ul. 3 Maja 9C
83-400 Kościerzyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/053 Samowole budowlane w miejscowościach atrakcyjnych
turystycznie w województwie pomorskim**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel. 48587683600, lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie, ul. 3 Maja 9C, 83-400 Kościerzyna (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Zabrocki, Starosta Kościerski, od 7 maja 2024 r. (dalej: Starosta) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Alicja Żurawska, Starosta Kościerski, od 20 listopada 2018 r. (dalej: Wicestarosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Marta Gajewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/53/2025 z 16 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 361-366)

¹ Tj. 21 sierpnia 2025 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Starostwo w przeważającej mierze prawidłowo i rzetelnie współdziałało z innymi organami w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie⁴ poprzez m.in. współpracę z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie (dalej: PINB) – udzielając informacji i przekazując kopie akt sprawy w związku z prowadzonymi przez ww. organ czynnościami kontrolnymi w sprawie legalności obiektów budowlanych, przekazując decyzje o odmowie wydania pozwolenia na budowę obiektów, które zostały wzniesione bez tego pozwolenia. Ponadto nakładano na inwestorów obowiązek uzyskania oceny Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: RDOŚ), czy zamierzenia budowlane planowane na obszarach Natura 2000 nie spowodują zagrożenia dla tych obszarów wynikających z presji turystycznej, zabudowy letniskowej, rozproszonej zabudowy, odpadów, ścieków, zanieczyszczenia wody. Nie w pełni prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a i c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, ponieważ: w jednym przypadku, z ośmiu postępowań objętych badaniem, postanowienie dotyczące uzupełnienia zgłoszenia nie zostało przekazane organowi nadzoru budowlanego, w pięciu sprawach kopie złożonych zgłoszeń nie zostały przekazane organowi nadzoru budowlanego. W czterech postępowaniach z siedmiu (w których wydano decyzje), trzy decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę i jedna decyzja o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia zostały przekazane do organu nadzoru budowlanego przed ich uprawomocnieniem się. W Starostwie prowadzono kontrole przestrzegania przepisów prawa budowlanego w zakresie realizacji obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych, jednak działania te nie były w pełni rzetelne, ponieważ sprawdzenie wykonania ww. obowiązku nastąpiło w okresie od 92 do 1351 dni od upływu tego terminu, efektem czego dwa obiekty budowlane nie zostały rozebrane po 1368 i 561 dniach od upływu terminu ich rozbiórki.

W latach 2020-2025 w Starostwie nie podejmowano działań kontrolnych w zakresie sposobu wykorzystania gruntów rolnych położonych na terenach atrakcyjnych turystycznie, przez co nie zapewniano w pełni ich ochrony przed wykorzystaniem na cele nierolnicze. Było to niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶, których stanowił, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze, co należało do zadań Starosty na podstawie art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Ponadto w Starostwie nie podejmowano rzetelnych działań dotyczących planowania kontroli oraz kontroli przestrzegania warunków umów udostępniania nieruchomości. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono

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

⁴ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że tereny atrakcyjne turystycznie to gminy, na terenie których znajdowały się atrakcyjne turystycznie tereny, tj. w Powiecie Kościerskim – gminy Karsin i Kościerzyna.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm., dalej: prawo budowlane.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 82, dalej: ustawa o ochronie gruntów rolnych.

ogłędziny nieruchomości będących przedmiotem tylko ośmiu umów dzierżawy z 59 umów udostępnienia nieruchomości obowiązujących w ww. okresie. Wyniki tych oględzin nie zostały udokumentowane w sześciu przypadkach. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru nie podjęto działań zmierzających do weryfikacji legalności posadowienia pomostów na dwóch jeziorach stanowiących własność Skarbu Państwa, a gospodarowanych przez Starostę Kościerskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR Działania organów administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) do Starostwa wpłynęło odpowiednio: 401, 788, 543, 465, 561 i 173 wnioski o wydanie pozwolenia na budowę oraz 32, 58, 71, 74, 43 i 55 zgłoszeń robót budowlanych.

Złożony wniosek o wydanie pozwolenia na budowę zostaje zarejestrowany w systemie elektronicznego obiegu dokumentów, a po dekretacji zostaje skierowany do Wydziału Architektury i Budownictwa, w którym zostaje zarejestrowany w systemie Estima wraz z wszystkimi danymi z wniosku (w tym dotyczącymi lokalizacji obiektu i jego parametrów) jak i dokumentami w postaci elektronicznej wytworzonymi w trakcie prowadzonego postępowania.

W sprawie wprowadzania danych do rejestrów, o których mowa w art. 82b prawa budowlanego Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa (dalej: Naczelnik WAiB) wyjaśnił, że w sytuacji, gdy w wyniku przeprowadzonej analizy ustalone zostanie, że wniosek i projektu budowlany odpowiadają wymogom prawa i nie zachodzi potrzeba podejmowania postępowania podjęta zostaje decyzja o zatwierdzeniu ww. projektu i wydaniu pozwolenia na budowę, w tym czasie wprowadzane są dane do systemu RWDZ⁸. W przypadku, gdy zachodziła potrzeba wykonania dodatkowych czynności np. wezwania do uzupełnienia wniosku, część wpisów w ww. rejestrze dokonywana była na bieżąco, ale większość po wydaniu decyzji kończącej sprawę. Ponadto wprowadzanie danych do wyżej opisanych rejestrów było absorbujące i pochłaniało dużo czasu, odłożenie w czasie wprowadzania danych do RWDZ nie było wynikiem zaniedbania lecz próbą zyskania niezbędnego czasu na pracę merytoryczną, czego przyczyną było duże obciążenie każdego z pracowników, ale też brak jednego spójnego systemu, który poza możliwością kontroli i nadzoru służyłby wykorzystaniu wprowadzonych w nim danych do bezpośredniej pracy, jak w programie ESTIMA, zaś brak spójnego systemu powodował konieczność przepisywania tych samych danych w każdym z rejestrów. Istotne znaczenie w tym procesie miały także braki kadrowe, kilkukrotne ogłoszenia o naborze do pracy w Wydziale pokazały, że można było pozyskać jedynie osoby, które nie

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Rejestr Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń, o którym mowa w art. 82b ust. 8 prawa budowlanego.

miały w tej dziedzinie jakiegokolwiek przygotowania, a chętni do pracy z kierunkowym wykształceniem i przynajmniej minimalnym doświadczeniem oferowane im wynagrodzenie uważali za niewystarczające i niesatysfakcjonujące. Analogicznie postępowano z wprowadzaniem danych ze zgłoszeń wymagających rejestracji, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego.

Naczelnik WAiB wyjaśnił, że dokumenty, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 były bezpośrednio po ich wydaniu zanoszone przez pracownika Starostwa do PINB, a po zmianie jego siedziby ww. organu pracownik Starostwa zawozi je raz w tygodniu, zaś dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 1 prawa budowlanego bezpośrednio po ich wydaniu lub w przypadku milczącej zgody były umieszczane w wyznaczonym miejscu w Starostwie i odbierane przez pracowników urzędów osobiście.

(akta kontroli str. 140-148.18, 206-243a, 250-262, 1038-1075)

Badanie przeprowadzone na próbie 12 spraw (po dwie z lat 2020-2025, w tym po sześć dotyczących zgłoszenia budowy i wniosków o wydanie pozwolenia na budowę) wykazało, że:

- kopie postanowień dotyczących m.in. uzupełnienia zgłoszenia budowy, uzupełnienia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym wydane w siedmiu⁹ z ośmiu spraw zostały przekazane organowi nadzoru budowlanego w ciągu od pięciu do 27 dni od ich wydania, w jednej¹⁰ z ośmiu spraw postanowienie nie zostało przekazane ww. organowi, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c prawa budowlanego i zostało opisane w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w pięciu¹¹ sprawach kopie złożonych zgłoszeń nie zostały przekazane organowi nadzoru budowlanego, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c prawa budowlanego i zostało opisane w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w przypadku dwóch¹² z sześciu wydanych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę do organu nadzoru budowlanego przekazano kopie ostatecznych decyzji, w jednym przypadku¹³
 - na potwierdzeniu odbioru nie odnotowano daty wpływu, w czterech przypadkach¹⁴ (tym trzech ww. decyzji i jednej o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia) – przed ich uprawomocnieniem się, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a prawa budowlanego i zostało opisane w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- cztery¹⁵ z sześciu wydanych pozwoleń na budowę zostało na podstawie art. 38 ust. 1 prawa budowlanego przekazanych w ciągu od pięciu do 33 dni właściwym miejscowo wójtom, w jednym przypadku¹⁶ decyzja został

⁹ Tj. w sprawach nr: AB.6743.278.2020, AB.6740.867.2020, AB.6743.2020.2021, AB.6743.532.2022, AB.6740.595.2024, AB.6740.97.2025, AB.6743.9.2025.

¹⁰ Tj. w sprawie nr AB.6743.940.2024.

¹¹ Tj. w sprawie AB.6743.: 278.2020, 220.2021, 236.2023, 940.2024, 9.2025.

¹² Tj. w sprawie AB.6740.: 146.2021, 97.2025.

¹³ Tj. w sprawie AB.6740.867.2020.

¹⁴ Tj. w sprawach nr AB.6740.: 180.2022, 532.2022, 189.2023, 595.2024.

¹⁵ Tj. w sprawach nr AB.7640.: 146.2021, 180.2022, 595.2024, 97.2025.

¹⁶ Tj. w sprawie nr AB.6740.189.2023.

przekazana, ale nie została oznaczona datą wpływu, w jednym przypadku¹⁷ – nie posiadano potwierdzenia przekazania decyzji, co zostało opisane w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 186-205, 518-599)

2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie byli wzywani przez organ nadzoru budowlanego do uczestnictwa w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych, a Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej nie był objęty kontrolą Głównego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

W ramach współdziałania między organami w latach 2020-2025 (do 30 czerwca):

- udzielano PINB informacji i przekazywano kopie akt sprawy w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi w sprawie legalności obiektów budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. W 2020 r. udzielono sześciu odpowiedzi, w 2021 r. – czterech, w 2022 r. – siedmiu, w 2023 r. – pięciu, w 2024 r. – sześciu i siedmiu w 2025 r. (do 30 czerwca), z tego 31 dotyczyło terenów atrakcyjnych turystycznie.
- przekazywano PINB kopie decyzji odmawiających wydania pozwolenia na budowę w związku ze stwierdzeniem wykonania robót budowlanych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 5 pkt 2 prawa budowlanego), tj. w związku z samowolą budowlaną, o której mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy – jedną w 2022 r. oraz dwie w 2025 r.,
- do Starosty wpłynęły łącznie 82 informacje o wydanych przez PINB decyzjach nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części powstałych w wyniku samowoli budowlanych 22 w 2020 r., cztery w 2021 r., 20 w 2022 r., 24 w 2023 r., dziewięć w 2024 r. i trzy w 2025 r., w tym łącznie 51 dotyczących obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie Gminy Kościerzyna oraz 31 na terenie Gminy Karsin. Pozyskane w ten sposób informacje, jak wynikało z wyjaśnień Naczelnika WAiB, były wprowadzane do systemu rejestracji elektronicznej. Pozwalało to na etapie rejestracji nowych wniosków o pozwolenie na budowę na wyeliminowanie możliwości wydania pozwolenia na budowę na terenie objętym nakazem rozbiórki, co skutkowało odmową wydania ww. pozwolenia,
- w toku prowadzonych postępowań Starosta w drodze postanowienia nałożył na 15 inwestorów realizację obowiązków wynikających z art. 96 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisku¹⁸ odpowiednio: pięć w 2020 r., cztery w 2021 r., po trzy w latach 2022-2023 i cztery w 2025 r., celem dokonania oceny przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: RDOŚ), czy zamierzenia budowlane planowane na obszarach Natura 2000 nie spowodują zagrożenia dla tych obszarów wynikających z presji turystycznej, zabudowy lotniskowej, rozproszonej zabudowy, odpadów, ścieków, zanieczyszczeń wód, efektem czego w jedenastu przypadkach inwestorzy nie uzupełnili wymaganych dokumentów, a organ zakończył postępowanie

¹⁷ Tj. w sprawie nr AB.6740.867.2020.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm., dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

- w drodze sprzeciwu, w jednym przypadku inwestor wycofał złożony wniosek, a prowadzone postępowanie zostało umorzone,
- w jednym przypadku w 2025 r. nałożył na inwestora w drodze postanowienia realizację obowiązku wynikającego z art. 71 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, tj. uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – postępowanie było w trakcie,
 - w dwóch prowadzonych postępowaniach w 2025 r. nałożono na inwestorów obowiązek uzyskania zgody Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej – wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów,
 - w 2025 r. w wyniku analizy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Kaliska Kościerskie wystąpiono do Wójta Gminy Kościerzyna z wnioskiem o doprowadzenie do spójności postanowień ww. planu w związku ze stwierdzeniem, że na terenach rolniczych dopuszczono lokalizację m.in. obiektów usługowych, co w ocenie Starosty wykraczało poza rolniczą funkcję tego terenu.

(akta kontroli str. 46-148.18, 210-243a, 250-262, 347-360, 373-464, 600-619)

3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie planowano kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego (o których mowa w art. 81 ust. 1 ww. ustawy) w sprawach obiektów zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, co opisano szerzej w pkt 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) do Starostwa:

- nie wpłynęły wnioski o wydanie pozwolenia na budowę tymczasowych obiektów budowlanych,
- wpłynęło 19 zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych, w tym trzy w 2020 r., po cztery w latach 2021-2022, jeden w 2023 r., dwa w 2024 r. oraz pięć w 2025 r., z tego w przypadku dziewięciu wniesiono sprzeciw, trzy były w trakcie rozpatrywania, a w przypadku jednego obiektu nie upłynął termin jego rozbiórki.

Przeprowadzano 11 kontroli doraźnych przestrzegania przepisów prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, w tym:

- wizję w terenie (30 maja 2025 r.), w wyniku której stwierdzono, że na terenie działek znajdowały się obiekty, dla których wystąpiono o pozwolenie na budowę – na podstawie art. 35 ust. 5 pkt 2 prawa budowlanego odmówiono jego wydania,
- dziesięć kontroli dotyczących rozbiórki dotyczącej sześciu zgłoszeń budowy obiektów tymczasowych, z tego w dwóch przypadkach po jednej (przeprowadzone 21 lutego 2022 r. oraz 28 kwietnia 2025 r.), w czterech po dwie (przeprowadzone 27 czerwca 2025 r. i 14 lipca 2025 r.), kontrole te zostały przeprowadzone odpowiednio po upływie 92 dni, 150 dni, 1351 i 1368 dni, 1195 i 1212¹⁹ dni, 544 i 561 dni oraz 269 i 286 dni od upływu terminu

¹⁹ Przed upływem 180 dni na rozbiórkę tymczasowego obiektu budowlanego właściciel wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę.

rozbiórki obiektu, co opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W trakcie kontroli stwierdzono, że w trzech przypadkach obiekty zostały rozebrane, w dwóch upomniano inwestorów i poinformowano o wszczęciu postępowania egzekucyjnego w przypadku nie wykonania rozbiórki, w jednym – ustalono, że przed upływem 180 dni inwestor wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę i uzyskał zgodę organu.

(akta kontroli str. 37-43, 46-148.18, 183-205, 210-243a, 250-262, 347-360)

4. Na terenach atrakcyjnych turystycznie na obszarze Powiatu Kościerskiego w latach 2020-2025²⁰ znajdowało się łącznie odpowiednio: 19 028 ha, 19 017 ha, 18 965 ha, 18 921 ha, 18 884 ha oraz 18 871 ha gruntów rolnych.

(akta kontroli str. 633)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska (dalej: Naczelnik Wydziału OŚ) wyjaśniła, że w celu ochrony gruntów rolnych przed zmianą ich przeznaczenia na etapie uzgadniania warunków zabudowy brano była pod uwagę przede wszystkim klasa użytku oraz pochodzenie gleby ustalane na podstawie map glebowo-rolniczych i informacji z rejestru gruntów. Każdy przypadek był rozpatrywany indywidualnie pod względem ograniczenia terenów na cele nierolnicze przy czym szczególną uwagę zwracano na tereny torfowe charakteryzujące się dużą żyznością oraz bioróżnorodnością. W sytuacji kiedy planowana inwestycja była zlokalizowana na gruntach pochodzenia organicznego klas I-VI lub mineralnego I-III i nie była związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w większości przypadków wydawano odmowę uzgodnienia warunków zabudowy ze względu na stosunkowo niewielką powierzchnię gruntów z dobrymi glebami na terenie Powiatu oraz na konieczność zachowania torfowisk. W ramach uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego podejmowano również działania mające na celu ochronę gruntów rolnych poprzez zgłaszanie do projektów planów zastrzeżeń i uwag dotyczących m.in. sposobu ochrony gleb pochodzenia organicznego oraz zachowania urządzeń melioracyjnych bądź cieków wodnych.

W okresie objętym kontrolą wydano 11 postanowień o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy nieruchomości gruntowych zlokalizowanych na terenie gminy Karsin z uwagi na ich przydatność do celów rolniczych.

(akta kontroli str. 44-45, 123-148.18, 250-262, 343-360)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Starostwo nie kontrolowało czy doszło do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bez wymaganej zgody, co opisano w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Badanie 11 nieruchomości gruntowych zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie wykazało, że w przypadku:

- działki nr 1²¹, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowała się wiata na drewno,

²⁰ Odpowiednio według stanu na 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r., 31 grudnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r.

²¹ Numeracja działek zgodna z kolejnością przeprowadzonych oględzin.

- działki nr 2, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowało się pięć przyczepy kempingowych i obiekty namiotowe,
- działki nr 3, części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowały się panele fotowoltaiczne,
- działki nr 4, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowały się altana drewniana oraz przyczepa kempingowa z dostawionym namiotem,
- dwóch działek nr 5 i 6, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdował się budynek gospodarczy,
- działki nr 7, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdował się garaż o poszyciu z blachy,
- działki nr 8, z uwagi na zadrzewienie terenu nie ustalono, czy i gdzie znajdował się obiekt,
- działki nr 9, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowały się dwa budynki gospodarcze,
- działki nr 10, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zT) znajdowały się trampolina i domek do zabawy,
- działki nr 11, w części działki na obszarze gruntów rolnych organicznych (3zE) znajdowały się: staw, dwa obiekty drewniane, huśtawka, domek do zabawy oraz stół z ławami.

Dla jednej z 11 ww. działek, tj. dla działki nr 10 uzyskano zgodę na wyłączenie gruntów rolnych organicznych z produkcji rolniczej, w pozostałych przypadkach w latach 2005-2025 nie były prowadzone sprawy, postępowania z zakresu przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Dwie działki w gminie Kościerzyna²² oraz jedna²³ w gminie Karsin zostały objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego odpowiednio ww. gmin, w których tereny te przeznaczone odpowiednio pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- tereny rolnicze, lasy, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, na których dopuszczono możliwość sytuowania obiektów agroturystycznych,
- teren obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, na których dopuszczono możliwość lokalizowania urządzeń wodnych.

Pozostałych osiem działek (gmina Karsin) nie było objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto trzy z 11 ww. działek, zostały zadeklarowane w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do płatności bezpośrednich na 2025 r.

Ww. działki zlokalizowane na terenie gmin Kościerzyna i Karsin nie były przedmiotem działań kontrolnych Starostwa w zakresie ochrony gruntów rolnych, co opisano w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5-7, 8-15, 620-632)

W okresie objętym kontrola Starosta nie nakładał kar, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych, ponieważ jak wynikało z wyjaśnień

²² Nr 1 i 2.

²³ Nr 10.

Starosty nie stwierdzono przypadków wyłączenia gruntów z produkcji rolnej bez wymaganej zgody na terenach atrakcyjnych turystycznie.

Do Starostwa w ww. okresie nie wpłynęły informacje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej bez wymaganej zgody na terenach atrakcyjnych turystycznie.

(akta kontroli str. 123-148.18, 263-339)

5. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) udostępniono łącznie 449 nieruchomości z zasobu Powiatu Kościerskiego i Skarbu Państwa, z tego:

- 440 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 541,7 ha oddano w użytkowanie wieczyste, z tego 211 (o łącznej powierzchni 131,9 ha) zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie,
- siedem nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 83,95 ha wydierżawiono, z tego sześć znajdujących się na ww. terenach o łącznej powierzchni 70,25 ha,
- wynajmowano jeden budynek, w tym cztery pomieszczenia w tym budynku (łączna wynajmowana powierzchnia wynosiła 1 237,3 m²), natomiast na terenie atrakcyjnym turystycznie – jeden lokal o powierzchni 36,4 m², w trybie bezprzetargowym.

W tym na terenach atrakcyjnych turystycznie według stanu na:

- 31 grudnia lat 2020-2024 oraz 30 czerwca 2025 r. w użytkowaniu wieczystym znajdowało się 211 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 131,9 ha, nieruchomości zostały oddane w użytkowanie wieczyste w latach 1991-2021 na mocy decyzji m.in. Wojewody Pomorskiego,
- 31 grudnia lat 2020-2024 oraz 30 czerwca 2025 r. wynajmowano jeden lokal na cele mieszkaniowe o powierzchni 36,4 m², który został udostępniony w 2012 r. w trybie bezprzetargowym,
- 31 grudnia lat 2020-2021 dzierżawiono cztery nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 34,97 ha, z tego dwie nieruchomości zostały przekazane Staroście Kościerskiemu przez Agencję Nieruchomości Rolnych po zawarciu w 1996 r. i 2001 r. umów dzierżawy, dwie udostępniono w trybie bezprzetargowym,
- 31 grudnia lat 2022-2023 dzierżawiono pięć nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 65,55 ha, z tego dwie nieruchomości zostały przekazane Staroście Kościerskiemu przez Agencję Nieruchomości Rolnych po zawarciu w 1996 r. i 2001 r. umów dzierżawy, dwie udostępniono w trybie bezprzetargowym, jedną w trybie przetargowym,
- 31 grudnia 2024 r. dzierżawiono cztery nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 55,14 ha, z tego dwie nieruchomości zostały przekazane Staroście Kościerskiemu przez Agencję Nieruchomości Rolnych po zawarciu w 1996 r. i 2001 r. umów dzierżawy, dwie w trybie bezprzetargowym, jedną w trybie przetargowym,
- 30 czerwca 2025 r. dzierżawiono pięć nieruchomości o łącznej powierzchni 59,84 ha, z tego dwie nieruchomości zostały przekazane Staroście Kościerskiemu przez Agencję Nieruchomości Rolnych po zawarciu w 1996 r.

i 2001 r. umów dzierżawy, po dwie w trybie bezprzetargowym i przetargowym.

(akta kontroli str. 250-262, 693-783)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 57 umów udostępnienia nieruchomości zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, w tym 50 umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jedna umowa najmu oraz sześć umów dzierżawy. Ww. umowy dotyczyły łącznie 218 nieruchomości. Trzy z sześciu umów dzierżawy zawarto w latach 2020-2025 (do 30 czerwca), z tego dwie dotyczące jednej nieruchomości gruntowej pokrytej wodami powierzchniowymi stojącymi (jezioro Kotel) oraz jedną dotyczącą nieruchomości gruntowej przeznaczonej na cele rolnicze.

(akta kontroli str. 640-692)

W umowie dzierżawy ww. jeziora zawartej 10 maja 2024 r. określono m.in.:

- sposób wykorzystania nieruchomości, tj. wyłącznie do prowadzenia działalności polegającej na hodowli i amatorskim połowie ryb – wędkarstwie, w tym z łodzi,
- obowiązki dzierżawcy poprzez zobowiązanie m.in. do zapewnienia ochrony i odbudowy zasobu ryb, z wyjątkiem ryb, które były objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, poprzez racjonalne gospodarowanie zasobami, do zarybiania jeziora zgodnie z zasadami obowiązującymi w tym zakresie, utrzymania czystości wód oraz terenu wokół dzierżawionego jeziora,
- zobowiązanie dzierżawcy do użytkowania przedmiotu dzierżawy stosownie do ograniczeń i obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, w szczególności: o rybactwie śródlądowym, prawa wodnego, ochronie gruntów rolnych i leśnych, o ochronie przyrody, prawa ochrony środowiska, niezwłocznego powiadamiania właściwych organów o zauważonych zanieczyszczeniach dzierżawionych wód lub innych działaniach mogących niekorzystnie wpływać na warunki środowiskowe,
- w przypadku odbudowy, rozbudowy lub przebudowy urządzeń wodnych dzierżawca został zobowiązany do uzyskania uprzedniej zgody Starostwa oraz uzyskania stosownych pozwoleń wynikających z przepisów prawa,
- że przedmiot dzierżawy stanowiący własność Skarbu Państwa to wody publiczne, do których każdy ma prawo do powszechnego i nieodpłatnego korzystania w celach m.in. wypoczynkowych, turystycznych, uprawiania sportów wodnych.

Natomiast w umowie zawartej 5 maja 2022 r. określono m.in.:

- sposób wykorzystania nieruchomości polegający wyłącznie na działalności rolniczej w postaci hodowli ryb,
- zobowiązanie dzierżawcy m.in. do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym, wykorzystywania wód oraz terenów przyległych w sposób nieszkodliwy i nieuciążliwy dla środowiska, ochrony, chowu, hodowli i połowu

ryb zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 kwietnia 1885 r. o rybactwie śródlądowym²⁴,

- zapewnienie zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie korzystania z kąpieliska nad jeziorem,
- obowiązek utrzymania przedmiotu dzierżawy z zachowaniem obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o rybactwie śródlądowym, ustawy Prawo wodne, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o ochronie przyrody, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz stosowanie się do określonych w ww. ustawach ograniczeń i obowiązków.

W ogłoszeniach w sprawie przeprowadzenia przetargu ustnego nieograniczonego wskazano, że nieruchomość objęta była miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Kościerzyna²⁵, w którym określono, że teren ten leży w granicach Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, obszaru Natura 2000 Jeziora Wdzydzkiego oraz obszaru Natura 2000 Bory Tucholskie w związku z czym procesy budowlane należało prowadzić z uwzględnieniem przepisów odrębnych z zakresu ochrony przyrody. Ponadto w ww. planie wskazano, że dopuszcza się na tym terenie lokalizację obiektów i urządzeń służących gospodarce wodnej oraz obiektów związanych z realizacją dopuszczonych w planie miejsc służących gospodarce rybackiej.

W umowie dzierżawy niezabudowanej nieruchomości gruntowej na cele rolnicze zawartej 26 maja 2025 r. określono m.in.:

- sposób użytkowania gruntu, tj. wyłącznie zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki – na cele rolnicze,
- że w przypadku używania przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową i mimo upomnienia, Wdzydzkający będzie uprawniony do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia.

W ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym z 15 kwietnia 2025 r. wskazano m.in., że nieruchomość gruntowa zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Karsin znajdowała się na obszarze oznaczonym jako tereny rolne, wyłączone z zabudowy.

W latach 2020-2025 na terenie Powiatu Kościerskiego obowiązywały trzy umowy dzierżawy jezior stanowiących własność Skarbu Państwa, tj.:

- Zakrzewie – zawarta w 1996 r. przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 30 lat zobowiązywała dzierżawcę m.in. do: używania przedmiotu dzierżawy zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki rybackiej, corocznego zarybiania jeziora i odławiania ryb, wykonywania zabiegów hodowlanych,
- Chądzie – zawarta w 2001 r. przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, obowiązująca do 16 maja 2024 r. zobowiązywała dzierżawcę m.in. do corocznego zarybiania i odławiania ryb, wykonywania zabiegów hodowlanych,
- Kotel – zawarta w 2022 r., obowiązująca do 31 grudnia 2023 r., zobowiązywała dzierżawcę m.in. do: używania przedmiotu dzierżawy wyłącznie na

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 883 ze zm.

²⁵ Uchwała nr VIII/114/19 Rady Gminy Kościerzyna z dnia 20 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru geodezyjnego Wdzydze w gminie Kościerzyna (Dz. U. Woj. Pom. Z 2019 r. poz. 4814).

działalność rolniczą w postaci chowu i hodowli ryb oraz umowa zawarta w 2024 r., obowiązująca do 9 maja 2027 r., zobowiązywała dzierżawcę m.in. do: prowadzenia działalności polegającej wyłącznie na hodowli i amatorskim połowie ryb (wędkarstwo), corocznego odławiania ryb i zarybiania jeziora.

(akta kontroli str. 340-342, 784-868)

Zgodnie z postanowieniami pkt 2.4 i 3.6 załącznika nr 5 do zarządzenia RDOŚ odpowiednio dla Jeziora Zakrzewie oraz Jezior Kotel i Chądzie ustalono działania ochronne polegające na zachowaniu równowagi poziomów troficznych w jeziorach poprzez utrzymywanie akwenów wolnych od zarybiania i hodowli, natomiast zgodnie z pkt 2.5 i 3.7 ww. zarządzenia ustalono działania ochronne polegające na modyfikacji gospodarki rybackiej poprzez niewprowadzanie gatunków ryb roślinożernych obcego pochodzenia do ww. jezior.

W zgodnych w treści wyjaśnieniach Starosta, Wicestarosta i Naczelnik WGN odwoływali się do zawartych w pkt 2.5 i 3.7 zarządzenia RDOŚ postanowień dotyczących działań ochronnych polegających na modyfikacji gospodarki rybackiej poprzez niewprowadzanie do jezior gatunków ryb roślinożernych obcego pochodzenia, za które oprócz Starosty Kościerskiego mieli być odpowiedzialni także rybacy użytkownicy jezior, stąd skoro jeziora w momencie wejścia w życie ww. zarządzenia były zarybione zastosowanie znajdował zapis o działaniach ochronnych polegających na modyfikacji gospodarki rybackiej, która odnosiła się do zmian i ulepszeń w sposobie prowadzenia gospodarki rybackiej i należało ją interpretować, w ten sposób, że poza rybami roślinożernymi obcego pochodzenia można było wprowadzać inne gatunki ryb, a ponadto rybacy użytkownicy, których działalność polegała na prowadzeniu gospodarki rybackiej na dzierżawionych obwodach rybackich byli również odpowiedzialni za niewprowadzanie do jezior ryb roślinożernych obcego pochodzenia. Ponadto wyjaśniono, że w związku z powyższym w jeziorach mogła być prowadzona gospodarka rybacka, a zwarte umowy dzierżawy nie pozostawały w niezgodności z prawem oraz, że o zawieraniu umów dzierżawy Jeziora Kotel i Jeziora Chądzie w celu prowadzenia gospodarki rybackiej był informowany Wojewoda Pomorski, który nie zgłaszał co do tego żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 16-36)

NIK wskazuje, że dokonanie jednoznacznej oceny, czy zawierane umowy dzierżawy ww. jezior pozwalały na ich wykorzystywanie w sposób zgodny z przewidzianymi dla nich działaniami ochronnymi, nie jest możliwe wobec zawarcia w ww. zarządzeniu RDOŚ działań ochronnych dla ww. jezior mających polegać z jednej strony na wyeliminowaniu zarybiania akwenów a z drugiej jedynie na zakazie wprowadzania gatunków innych niż gatunki roślinożerne

obcego podchodzenia (dopuszczającym zatem możliwość wprowadzania innych gatunków).

W trakcie przeprowadzonych w ramach kontroli NIK oględzin²⁶ trzech nieruchomości będących przedmiotem umów dzierżawy, tj. jeziora Zakrzewie²⁷, Mieliste²⁸ i Kotel oraz najmu lokalu mieszkalnego, stwierdzono, że na jeziorach nie prowadzono działalności, na brzegu jezior Zakrzewie i Kotel znajdowało się po jednym pomoście, na brzegu jeziora Mieliste – pięć po południowo-wschodniej stronie jeziora Kotel nad taflą wody znajdowały się tyczki, w przypadku wynajmowanej części budynku mieszkalnego nie stwierdzono oznak prowadzenia działalności (z zewnątrz obiektu). Pomost zlokalizowany na jeziorze Zakrzewie został wybudowany na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, w pozostałych przypadkach w zasobach Starostwa nie odnotowano spraw dotyczących pomostów. W przypadku ww. pomostów nie podejmowano działań zmierzających do zapewnienia zgodności z przepisami prawa budowlanego, co opisano w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 630-631, 634-639)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) nie planowano kontroli przestrzegania warunków umów udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa i będących w Zarządzie Powiatu zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, co opisano szerzej w pkt 6 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 149-177)

Nadzór i kontrolę nad sposobem wykorzystania, przestrzeganiem warunków umów udostępnionych nieruchomości, zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, w Starostwie sprawowano poprzez przeprowadzenie oględzin nieruchomości objętych pięcioma umowami oddania w użytkowanie wieczyste (z 50 obowiązujących w okresie objętym kontrolą), i tak:

- w czerwcu 2021 r. przeprowadzono oględziny trzech nieruchomości, na których powstało składowisko odpadów, a przedsiębiorstwo, które dzierżawiło tą działkę, było w stanie likwidacji. Starostwo podjęło działania zmierzające do rozwiązania umowy dzierżawy z użytkownikiem wieczystym. Na wniosek Starostwa sąd ustanowił kuratora w postępowaniu likwidacyjnym,
- w kwietniu 2025 r. przeprowadzono oględziny nieruchomości, podczas których stwierdzono, że nieruchomość była użytkowana zgodnie z przeznaczeniem. Ww. oględziny zostały udokumentowane. Ponadto jak wynikało z wyjaśnień Naczelnik WGN w maju 2024 r. przeprowadzono oględziny trzech nieruchomości (objętych jedną umową użytkowania wieczystego), podczas których nie stwierdzono, aby były one użytkowane niezgodnie z przeznaczeniem umownym,

²⁶ Oględziny przeprowadzono 30 maja 2025 r.

²⁷ Umowa dzierżawy zawarta 29 marca 1996 r.

²⁸ Umowa dzierżawy zawarta 1 kwietnia 2015 r.

- w maju 2022 r. przeprowadzono oględziny dwóch nieruchomości gruntowych (objętych jedną umową użytkowania wieczystego) i nie stwierdzono użytkowania niezgodnego z przeznaczeniem,
- w lipcu 2022 r. i 2024 r. przeprowadzono oględziny dwóch nieruchomości (objętych jedną umową użytkowania wieczystego), podczas pierwszych oględzin stwierdzono użytkowanie zgodne z przeznaczeniem, natomiast drugie oględziny przeprowadzono w związku z toczącym się postępowaniem o zbycie nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego.

Ponadto Naczelnik WGN wyjaśniła, że marcu 2024 r. przeprowadzono oględziny Jeziora Kotel (przed ogłoszeniem przetargu na dzierżawę), w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości, a we wrześniu 2022 r. Jeziora Zakrzewie i Mieliste. Ww. oględziny nie zostały udokumentowane.

Z wyjaśnień Naczelnik WGN wynikało, że w latach 2020-2025 dokonywano kontroli przestrzegania warunków zwartych w umowach udostępniania nieruchomości, a dokumentację sporządzano w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Ponadto Naczelnik WGN wyjaśniła, że w latach 2020-2025 nie docierały żadne sygnały o nieprawidłowościach dotyczących wykorzystywania udostępnianych nieruchomości, a czynności z urzędu podejmowano, gdy podmioty zalegały z opłatami za użytkowanie wieczyste.

Brak dokumentowania podejmowanych działań oraz brak podjęcia działań kontrolnych w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w stosunku do 49 z 57 obowiązujących umów udostępnienia nieruchomości zostało opisane w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 149-177, 693-783, 869-1137)

6. W Starostwie w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) prowadzono ewidencję skarg i wniosków, o której mowa art. 254 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹, a zadanie jej prowadzenia powierzono wyznaczonemu pracownikowi.

W 2023 r. do Starostwa została przekazana jedna skarga, którą po 3 dniach od jej wpływu przekazano właściwemu terytorialnie organowi nadzoru budowlanego.

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Starosta oraz była Starosta nie wydawali PINB poleceń, o których mowa w art. 89c prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 244-249, 367-372, 465-512, 869-1027)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do objętych badaniem spraw nie realizowano obowiązku polegającego na przekazywaniu właściwemu organowi decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego, ponieważ:
 - w jednym³⁰ z ośmiu objętych badaniem postępowań, w toku których wydano takie ww. postanowienia – postanowienie dotyczące uzupełnienia zgłoszenia

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 472 ze zm.

³⁰ Tj. w sprawie nr AB.6743.940.2024.

- nie zostało przekazane organowi nadzoru budowlanego, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c prawa budowlanego,
- w pięciu³¹ sprawach objętych badaniem kopie złożonych zgłoszeń nie zostały przekazane organowi nadzoru budowlanego, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c prawa budowlanego,
 - w czterech przypadkach³² z siedmiu objętych badaniem (w których wydano takie ww. decyzje), trzy decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę i jedna decyzja o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia zostały przekazane do organu nadzoru budowlanego przed ich uprawomocnieniem się, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a prawa budowlanego,
- co skutkowało tym, że organ nadzoru budowlanego nie miał pełnej informacji na temat sytuacji prawnej obiektów znajdujących się na terenie jego właściwości miejscowej.

(akta kontroli str. 518-599)

Z wyjaśnień Naczelnika WAiB odpowiedzialnego za załatwienie wszystkich spraw leżących w kompetencji wydziału wynikało, że w przypadku:

- przekazywania organowi nadzoru budowlanego nieprawomocnych decyzji – przyjęto zasadę przekazywania wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę bezzwłocznie po ich wydaniu, ponieważ przyjęta zasada pozwalała na eliminowanie błędów i przeoczenia momentu, w którym decyzja stała się ostateczna, a stosowanie się do art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a prawa budowlanego wymuszałoby ciągłą analizę wszystkich spraw zakończonych decyzją o pozwoleniu na budowę, co w przypadku około 1000 pozwoleń na budowę wydawanych w ciągu roku wiązałby się z odrywaniem pracowników od realizacji merytorycznych zadań. Ponadto Naczelnik WAiB wyjaśnił, że w związku z art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane i niektórych innych ustaw nastąpiła istotna zmiana w brzmieniu art. 28 ust. 1 prawa budowlanego, a mianowicie roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (we wcześniejszym brzmieniu przepisu „ostatecznej decyzji”) efektem czego inwestor może podjąć ryzyko i przystąpić do robót budowlanych zanim decyzja stanie się ostateczna, a w przypadku stosowania się do ww. przepisu organ nadzoru budowlanego byłby pozbawiony dokumentacji dotyczącej rozpoczętej już budowy. W ocenie Naczelnik WAiB jest to zaniedbanie legislacyjne w zapewnieniu spójności między przepisami zezwalającymi na prowadzenie robót budowlanych, a zobowiązującymi do przekazywania organowi nadzoru budowlanego dokumentacji dotyczącej wykonania tych robót,
- nie przekazania organowi nadzoru budowlanego kopii zgłoszeń – przekazywano tylko zgłoszenia z projektem budowlanym, co było spowodowane rutynowy działaniem. Naczelnik WAiB wyjaśnił, że w tym zakresie wdrożono już procedury zgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c prawa budowlanego, a od 23 czerwca 2025 r. kopia każdego zgłoszenia wraz

³¹ Tj. AB.6743.: 278.2020, 220.2021, 236.2023, 940.2024, 9.2025.

³² Tj. w sprawach nr AB.6740.: 180.2022, 532.2022, 189.2023, 595.2024.

- z protokołem z jego analizy przekazywana jest do organu nadzoru budowlanego,
- nie przekazania organowi nadzoru budowlanego kopii postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek uzupełnienia zgłoszenia – było to wynikiem błędu w obsłudze nowo wprowadzonego elektronicznego systemu kancelaryjnego, a przy dokonaniu kolejnej próby wysłania dokumentów, organ nadzoru budowlanego omyłkowo został pominięty.

W trakcie kontroli NIK przekazano organowi nadzoru budowlanego kopię postanowienia dotyczącego uzupełnienia zgłoszenia oraz kopie trzech z pięciu złożonych zgłoszeń.

(akta kontroli str. 183-205)

Zdaniem NIK, żaden przepis prawa budowlanego nie wyłącza stosowania art. 82b ust. 1 pkt 2. Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest zobowiązany do przestrzegania przepisów ww. ustawy, w tym przekazywania kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z brzmieniem art. 82b ust. 1 pkt 2. Natomiast przystąpienie przez inwestora do wykonania robót budowlanych przed uprawomocnieniem się decyzji stanowi jego ryzyko w przypadku, gdy w postępowaniu o pozwolenie na budowę uczestniczyło więcej stron i któraś z nich odwoła się od decyzji.

2. W Starostwie nie w pełni rzetelnie dokumentowano realizację obowiązków, ponieważ w przypadku jednego³³ z sześciu objętych badaniem postępowań, w których wydano decyzje zatwierdzające projekt budowlany i zezwalające na budowę, nie udokumentowano potwierdzenia przekazania ww. decyzji właściwemu wójtowi w związku z realizacją obowiązku wynikającego z art. 38 ust. 1 prawa budowlanego.

Naczelnik WAiB, odpowiedzialny za nadzór na realizacją obowiązków wynikających z prawa budowlanego wyjaśnił, że nie zna przyczyny braku potwierdzenia przekazania decyzji właściwemu wójtowi, ponieważ sprawa była procedowana w 2020 r., a prowadzący ją pracownik już nie pracuje w Starostwie.

(akta kontroli str. 46-122, 186-205, 518-519, 584-592)

3. W Starostwie w latach 2020-2025 nie planowano kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego, o której mowa w art. 81 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego w zakresie realizacji przez właścicieli obowiązku rozbiórek tymczasowych obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Brak rzetelnych działań w tym zakresie skutkowało m.in. tym, że w dwóch z sześciu przypadków zgłoszenia budowy obiektów tymczasowych nie zostały one rozebrane w terminie 180 dni³⁴.

Naczelnik WAiB wyjaśnił, że nie planowano kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego, ponieważ art. 81 prawa budowlanego jak wynikało z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r. nr II OSK 1824/17 nie stanowił samodzielnej podstawy prawnej działania organów

³³ AB.6740.867.2020.

³⁴ Według stanu na 30 czerwca 2025 r. nie rozebrane zostały obiekty, których termin rozbiórki upłynął 15 października 2021 r. oraz 15 czerwca 2023 r.

administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, przepis art. 81 ust. 1 pkt 1 miał jedynie charakter programowy i wyznaczał ogólne zadania, funkcje i cele, jakie powinien realizować organy administracji publicznej. Działania kontrolne wymagają wskazania konkretnej delegacji prawnej do przeprowadzenia takich czynności, a prawo budowlane takie uprawnienie, po wydaniu zgody budowlanej, dawało jedynie organowi nadzoru budowlanego, a Starosta Kościerski mógł w tych czynnościach uczestniczyć jedynie na wezwanie organu nadzoru budowlanego. Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej dokonywał kontroli zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, przestrzegania warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w prowadzonych czynnościach dotyczących wydania zgody budowlanej, tylko i wyłącznie w rozwiązaniach przyjętych w projektach zagospodarowania działki lub terenu i projektach budowlanych, co wynikało z art. 82 ust. 2 prawa budowlanego, a w szczególności z art. 30 ust. 4b i art. 35 ust. 1 ww. ustawy. Z wyjaśnień Naczelnika WAiB w sprawie planowania kontroli wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych wynikało, że kontroli takich nie planowano, ponieważ zamiar budowy obiektów tymczasowych zgłaszany był nieregularnie – kilka razy do roku, co powodowało, że terminy kontroli ustalane były indywidualnie dla każdego przypadku.

(akta kontroli str. 37-43, 210-243a)

NIK podziela stanowisko składającego wyjaśnienia, że przepis art. 81 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, z którego wynikał obowiązek organu architektoniczno-budowlanego do sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego wyznaczał ogólne zadania organów administracji publicznej. Niemniej jednak w przypadku obiektów tymczasowych wzniesionych na podstawie zgłoszenia obowiązek ich rozbiórki wynikał z faktu czasowego ich wzniesienia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7 prawa budowlanego, a organem właściwym do weryfikacji i ewentualnej egzekucji realizacji tego obowiązku był Starosta, który przyjął zgłoszenie budowy tymczasowego obiektu budowlanego, co z resztą czynił.

4. Kontrole wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych wzniesionych na podstawie pięciu przyjętych zgłoszeń zostały przeprowadzone po 92³⁵, 1351³⁶, 544³⁷, 286³⁸ i 150³⁹ dniach od upływu terminu rozbiórki obiektów. Brak rzetelnych działań w tym zakresie skutkowało tym, że

³⁵ Kontrola została przeprowadzona 21 lutego 2022 r. – stwierdzono rozbiórkę obiektu.

³⁶ Pierwsza kontrola została przeprowadzona 27 czerwca 2025 r., druga 14 lipca 2025 r. – stwierdzono, że obiekt nie został rozebrany. 21 lipca 2025 r. wysłano upomnienie.

³⁷ Pierwsza kontrola została przeprowadzona 27 czerwca 2025 r., druga – 14 lipca 2025 r. – stwierdzono, że obiekt nie został rozebrany. 21 lipca 2025 r. wysłano upomnienie.

³⁸ Pierwsza kontrola została przeprowadzona 27 czerwca 2025 r., druga – 14 lipca 2025 r. – stwierdzono rozbiórkę obiektu.

³⁹ Kontrola przeprowadzona 28 kwietnia 2025 r. – stwierdzono rozbiórkę.

dwa obiekty nie zostały rozebrane po 1368 i 561 dniach⁴⁰ od upływu terminu ich rozbiórki, a w związku z trzema nie posiadano wiedzy, czy nie wystąpiła sytuacja, że zostały rozebrane z przekroczeniem terminu wykonania rozbiórki.

Jak wyjaśnił Naczelnik WAiB, kontrole wykonania przez inwestora obowiązku rozbiórki obiektu tymczasowego odbywały w czasie bezpiecznym dla organu, tj. w momencie kiedy nie występowało zagrożenie dochowania terminów wynikających z prawa budowlanego dla innego rodzaju spraw (np.: 65 dni od złożenia wniosku do wydania pozwolenia na budowę, 45 dni w przypadku inwestycji celu publicznego), których niedochowanie zagrożone było obciążeniem pracownika prowadzącego postępowanie karą pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu rozstrzygnięcia, co w tej sytuacji i biorąc pod uwagę duże obciążenie pracą pracowników Wydziału powodowało, że przedmiotowe kontrole były przeprowadzane w terminach, które nie zagrażały dochowaniu ww. terminów.

(akta kontroli str. 37-43, 46-122)

5. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w Starostwie nie podejmowano działań kontrolnych w zakresie sposobu wykorzystania gruntów rolnych położonych na terenach atrakcyjnych turystycznie przez co nie zapewniano ochrony przed przeznaczaniem ich na cele nierolnicze, co było niezgodne art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych, w którym wskazano, że kontrole stosowania przepisów ww. ustawy sprawował m.in. Starosta oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, który stanowił, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze, co należało do zadań Starosty na podstawie art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Brak działań kontrolnych mógł skutkować tym, że w przypadku dziewięciu z 11 działek rolnych⁴¹ (za wyjątkiem działek nr 8 i 10) użytkowano je niezgodnie z rolniczym przeznaczeniem bez wymaganej zgody na wyłączenie z produkcji rolnej, a organ nie miał wiedzy co do sposobu ich użytkowania.

(akta kontroli str. 5-7, 8-15, 620-632)

Naczelnik Wydziału OŚ wyjaśniła, że kontrola, monitorowanie, czy nie doszło lub nie dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bez stosownej zgody odbywało się na etapie wydawania pozwolenia na budowę oraz przyjęcia zgłoszenia budowy lub wykonywania robót budowlanych, w których to sprawach decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej stanowiła załącznik do wniosku oraz na etapie wprowadzania zmian w ewidencji gruntów i budynków. Ponadto z wyjaśnień Naczelnik Wydziału OŚ w odniesieniu do działek objętych oględzinami wynikało, że aby stwierdzić, czy zgoda na odrolnienie była wymagana w pierwszej kolejności należało ustalić czy doszło do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, a zatem należało ustalić jakie było przeznaczenie obiektów budowlanych zlokalizowanych na wskazanych nieruchomościach, to znaczy czy nie stanowiły one części gospodarstwa rolnego (w takim przypadku nie doszłoby do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej), a w przypadku gdyby doszło do tego wyłączenia należałoby ustalić, kiedy miało

⁴⁰ Według stanu na dzień przeprowadzenia powtórnej kontroli, tj. 14 lipca 2025 r.

⁴¹ W częściach składających się z gruntów wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego.

to miejsce (kiedy obiekty zostały posadowione na działce i nastąpiła zmian zagospodarowania terenu) oraz jakie obowiązywały wówczas przepisy. Naczelnik Wydziału OŚ wyjaśniła, że nie przeprowadzano kontroli i monitorowania gruntów rolnych w zakresie ich wykorzystania, z uwagi na to, że w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która wymagała pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwym organem był nadzór budowlany, a w przypadku zmiany niewymagającej pozwolenia lub zgłoszenia, właściwy wójt. Ponadto z wyjaśnień Naczelnik Wydziału OŚ wynikało, że nie przeprowadzano kontroli w powyższym zakresie, ponieważ ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie upoważniała Starosty do przeprowadzania takich kontroli.

(akta kontroli str. 8-15, 272-339, 347-360)

Zdaniem NIK realizacja przez Starostę obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych, czyli ochrona gruntów rolnych polegająca na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze, to także podejmowanie działań monitorujących i kontrolnych w zakresie gruntów rolnych znajdujących się na obszarze Powiatu Kościerskiego, tym bardziej z uwagi na systematycznie malejącą na przestrzeni lat 2020-2025 powierzchnię gruntów rolnych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Podstawę prawną do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych stanowi art. 26 tej ustawy. Ponadto zdaniem NIK podejmowanie prawidłowych i skutecznych działania w powyższym zakresie pozwoliłoby na wykluczenie przypadków nierolniczego wykorzystania gruntów rolnych bez wymaganej zgody w szczególności w przypadkach, w których nieruchomości wchodziły w skład gospodarstw rolnych i zostały zadeklarowane do płatności bezpośrednich w 2025 r., na których to działkach rolnych znajdowały się takie obiekty jak przyczepy kempingowe oraz obiekty małej architektury.

6. Nierzetelnie sprawowano nadzór i kontrolę nad prawidłowością wykorzystania udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w zakresie:

- planowania kontroli przestrzegania warunków umów – w latach 2020-2025 w Starostwie nie planowano kontroli warunków umów udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa i będących w Zarządzie Powiatu zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, co było działaniem nierzetelnym i mogło skutkować wystąpieniem przypadków, w których nieruchomości na terenach atrakcyjnych turystycznie (udostępnione na podstawie 57 umów) były wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem,
- zapewnienia weryfikacji i doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa budowlanego w odniesieniu do sześciu pomostów zlokalizowanych na Jeziorze Kotel i Mieliste,
- przestrzegania warunków umownych udostępnionych nieruchomości, ponieważ:
 - w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) nie przeprowadzono oględzin nieruchomości będących przedmiotem 49 umów dzierżawy z 57 umów udostępnienia nieruchomości obowiązujących w ww. okresie,
 - sześć z ośmiu przeprowadzonych oględzin nie zostało udokumentowanych.

Brak planowania kontroli było działaniem nierzetelnym i mogło skutkować wystąpieniem przypadków, w których nieruchomości zlokalizowane na

terenach atrakcyjnych turystycznie (udostępnione na podstawie 57 umów) były wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem, a brak rzetelnych działań w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad warunkami obowiązujących umów dzierżawy mógł skutkować wystąpieniem przypadków, w których strony umowy korzystały z nich niezgodnie z zawartymi zobowiązaniami, a brak działań dotyczących pomostów oraz dokumentowania podejmowanych czynności stanowił o nierzetelnym sprawowaniu kontroli i nadzoru nad udostępnionymi nieruchomościami.

(akta kontroli str. 149-177, 628-639)

Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Naczelnik WGN) wynikało m.in., że stan nieruchomości był znany z uwagi na kontakt z podmiotami, którym udostępniono nieruchomości oraz często z osobami korzystającymi z usług tych podmiotów oraz zlecanych operatów szacunkowych, które zawierały opis korzystania z nieruchomości i dawały podstawę do ustalenia stawek opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ponadto w okresie objętym kontrolą do Starostwa nie docierały żadne sygnały o nieprawidłowościach wskazujących na niewłaściwe wykorzystanie udostępnianych nieruchomości, a czynności podejmowano z urzędu, gdy podmioty zalegały z opłatami. Ponadto z wyjaśnień Naczelnik WGN wynikało, że dokonywano kontroli warunków zawartych w umowach udostępniania nieruchomości, a w przypadku gdy nie stwierdzono nieprawidłowości nie sporządzano dokumentacji.

W sprawie legalności pomostów na Jeziorze Kotel i Mieliste z wyjaśnień Naczelnik WGN wynikało, że obiekty te powstały odpowiednio w latach 1997-2005 oraz latach 90-tych, a więc w czasie gdy uprawnienia właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa wykonywała odpowiednio Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Gdańsku oraz Gmina Kościerzyna, więc nie było podstaw do podejmowania działań celem doprowadzenia do weryfikacji legalności posadowienia pomostów, ponieważ powstały w czasie gdy uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wykonywał jego organ, a Gmina Kościerzyna przekazując nieruchomość protokołem zdawczo-odbiorczym nie wskazała na ich nielegalność.

Ponadto Naczelnik WGN wyjaśniła, że nie planowano kontroli, ponieważ trudno byłoby zsynchronizować to z obowiązkami pracowników, dostępem do środka komunikacji oraz udziałem radcy prawnego w oględzinach, którego udział był wskazany ze względu na ewentualną konieczność dokonania oceny prawnej sytuacji zaistniałej w miejscu oględzin. Ponadto z wyjaśnień Naczelnik WGN wynikało, że sytuacja nieruchomości była znana, zarówno z uwagi na kontakt z podmiotami korzystającymi umownie z nieruchomości, jak i z osobami korzystającymi z usług oferowanych przez te podmioty oraz z informacji i sposobie użytkowania nieruchomości zawartych w operatach szacunkowych dających podstawę do ustalenia stawek opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 149-177)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają braku rzetelnych działań zarówno w zakresie dokumentowania podejmowanych czynności, jak i nie w pełni rzetelnego nadzoru nad przestrzeganiem warunków umownych. Ponadto NIK zwraca uwagę, że operat szacunkowy sporządza się celem wyceny nieruchomości i określenia stawek opłat z tytułu użytkowania wieczystego

i mimo zawieranego w nim opisu korzystania z nieruchomości, nie stanowi on podstawy do oceny przestrzegania warunków umowy chociażby w zakresie przestrzegania przepisów prawa z zakresu ochrony przyrody, co powinno być czynione w ramach działań własnych pracowników Starostwa. Ponadto w ocenie NIK przejęcie nieruchomości gruntowych pokrytych wodami Jeziora Mieliste i Kotel od innych organów/pomiotów nie zwalnia z obowiązku podjęcia rzetelnych działań celem wyjaśnienia stanu prawnego pomostów znajdujących się na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, a gospodarowanych przez Starostę zważywszy na fakt, że pomost na Jeziorze Kotel widoczny jest dopiero na zdjęciu satelitarnym z 15 lipca 2023 r.⁴², a liczba pomostów na Jeziorze Mieliste zmieniała się na przestrzeni lata 2020-2023⁴³. Ponadto zdaniem NIK działania w zakresie gospodarki nieruchomościami wymagają, aby gospodarujący nimi planował działania nadzorcze, w konsekwencji je realizował i poddawał własnej ocenie, a nie polegał na niezweryfikowanych informacjach.

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 uwagi i wnioski:

Wnioski	1. Przekazanie organowi nadzoru budowlanego kopii dwóch przyjętych zgłoszeń. 2. Dokumentowanie realizacji obowiązków wynikających z art. 38 prawa budowlanego. 3. Zaplanowanie kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego w zakresie realizacji przez właścicieli obowiązku rozbiórek tymczasowych obiektów budowlanych. 4. Przeprowadzanie kontroli wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych niezwłocznie po upływie terminu do jej wykonania. 5. Przeprowadzanie kontroli sposobu użytkowania gruntów rolnych. 6. Zapewnienie sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością wykorzystania udostępnionych nieruchomości w tym w zakresie przestrzegania warunków umownych
Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,
-----------------------------	---

⁴² <https://earth.google.com/web/search/jezioro+kotel>.

⁴³ <https://earth.google.com/web/search/jezioro+mieliste>.

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.

Gdańsk, 29 sierpnia 2025 r.

Kontroler

Marta Gajewska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

/podpisano elektronicznie/