



Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

Warszawa, 16 sierpnia 2024 r.

Znak sprawy: KW-WP.1712.43.2023.JSL

Pan
Krzysztof Strzałkowski
Burmistrz
Dzielnicy Wola m.st. Warszawy

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy (ze zm.), w związku z kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Urzędzie Dzielnicy Wola, w okresie od 19.06.2023 r. do 14.07.2023 r., w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy w roku 2022, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli oraz w ciągu dalszym protokołu podpisanym 31.10.2023 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 Zarządzenia nr 1837/2019 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (zwanego dalej Zarządzeniem), przekazuję Panu niniejsze Wystąpienie pokontrolne .

Zadania związane z wydawaniem decyzji architektoniczno-budowlanych na obszarze w granicach administracyjnych Dzielnicy Wola m.st. Warszawy określają regulacje prawne zawarte w ustawach (m.in. ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹, ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym², k.p.a., Prawo budowlane), uchwałach Rady Miasta Stołecznego Warszawy (m.in. Statut m.st. Warszawy³, Statut Dzielnicy Wola m.st. Warszawy⁴, uchwała kompetencyjna⁵) oraz zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy (m.in. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy⁶, w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy⁷).

Zarząd Dzielnicy Wola m.st. Warszawy wykonuje przekazane zadania i kompetencje przy pomocy Urzędu Dzielnicy Wola. Zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w granicach administracyjnych Dzielnicy Wola w trybie ustawy Prawo budowlane (dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji BAiPP) w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy wykonuje Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola Urzędu m.st. Warszawy (dalej: WAB).

W kontrolowanym okresie, tj. w roku 2022, pracą WAB dla Dzielnicy Wola kierował p. Aleksander Krzyżanowski Naczelnik WAB.

Ustalono, że w okresie od 1.01. do 31.12.2022 roku, w wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano 215 decyzji z wniosku o pozwolenie na budowę/rozbiórkę.

Kontrolą objęto 10⁸ wybranych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Sprawdzenie ww. decyzji oraz poprzedzających ich wydanie postępowań wykazało, że:

¹ j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1817

² j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.

³ Statut m.st. Warszawy stanowiący załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r. poz. 14465 z późn. zm.);

⁴ Statut Dzielnicy Wola m.st. Warszawy stanowiący załącznik Nr 17 do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr LXX/2182/2010 z dn. 14 stycznia 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 8814 z późn. zm.);

⁵ Uchwała Nr XLVI/1422/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6725);

⁶ Zarządzenie nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. z późn. zm.

⁷ Zarządzenie nr 816/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy;

⁸ Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr: 73/N/2022, 76/N/2022, 80/N/2022, 40/N/2022, 41/N/2022, 56/N/2022, 1/N/2022, 129/N/2022, 116/N/2022, 110/N/2022;

1. W postępowaniu zakończonym decyzją nr 73/N/2022 organ zatwierdził dokumentację projektową i wydał pozwolenie na budowę w sytuacji braku zgodności dokumentacji projektowej z decyzją o warunkach zabudowy nr 76/WOL/21 w zakresie szerokości elewacji frontowej, czym naruszył art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

W zatwierdzonym projekcie zagospodarowania terenu szerokość elewacji frontowej zaprojektowanego budynku od ul. Karlińskiego określona w sposób⁹ wskazany przez organ w pkt 5 postanowienia nr 113/N/2022 wynosiła ok. 55 m i była około dwukrotnie większa od maksymalnej szerokości wynoszącej 27 m, określonej w ww. decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast na rysunku projektu zagospodarowania parametr ten stanowił szerokość elewacji południowej (24 m), a nie „rzut prostopadły całej szerokości elewacji budynku zrzutowanych prostopadle względem ul. Karlińskiego czyli prostą łączącą dwa najdalej oddalone od siebie punkty w widoku budynku od strony frontu działki, niezależnie od tego w jakiej odległości od drogi są usytuowane poszczególne części elewacji”.

W toku kontroli, w odniesieniu do powyższego Pani Grażyna Orzechowska-Mikulska Zastępca Burmistrza wyjaśniła, że „(...) Mając na względzie położenie i kształt działki oraz przebieg ul. Karlińskiego, ul. Wolskiej, które nie przebiegają równolegle lub prostopadle do granic działki, wyznaczenie szerokości elewacji od tych ulic nie było oczywiste, bowiem nie dało się zwymiarować elewacji poprzez proste zrzutowanie elewacji prostopadle do osi tych ulic. Biorąc pod uwagę oś ul. Karlińskiego, która nie biegnie równolegle do elewacji projektowanego budynku, tylko „pod kątem” oraz oś ul. Wolskiej stwierdzić należy, że wystająca ażurowa konstrukcja słupowo-ryglowa stanowi element elewacji budynku od strony ul. Karlińskiego, obejmującej widok elewacji południowej oraz części elewacji wschodniej. Linia prosta łącząca dwa najdalej oddalone od siebie punkty widoku od ul. Karlińskiego, przedstawiona na projekcie zagospodarowania terenu, spełnia warunek szerokości elewacji frontowej ul. Karlińskiego jako odbioru wizualnego od strony ulicy. Brak było zatem podstawy prawnej, oraz oczywistych i nie budzących wątpliwości przesłanek do uznania, że wskazany w projekcie parametr jest niezgodny z decyzją o warunkach zabudowy. Definicja szerokości elewacji frontowej nie została uregulowana przepisami i przy jej ustalaniu i odczytywaniu należy posilkować się orzecznictwem sądowo-administracyjnym. Rozbieżności w jej interpretacji i określaniu szerokości elewacji frontowej nie mogą nieść ze sobą negatywnych skutków dla Wnioskodawcy, w szczególności gdy przyjęte rozwiązania nie są niekorzystne z punktu widzenia interesu społecznego i nie są nie do pogodzenia z zasadami współżycia społecznego w praworządnym państwie”.

⁹ „Za szerokość elewacji frontowej należałoby przyjąć całą szerokość elewacji budynku zrzutowanych prostopadle względem ul. Karlińskiego – czyli prostą łączącą dwa najdalej oddalone od siebie punkty w widoku budynku od strony frontu działki, niezależnie od tego w jakiej odległości od drogi są usytuowane poszczególne części elewacji. Brak jest podstaw do wyodrębniania tylko części szerokości elewacji frontowej, ponieważ taka możliwość nie wynika z treści decyzji o warunkach zabudowy.”

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, jeśli nawet uznać, że szerokość elewacji frontowych od ul. Wolskiej i Karlińskiego, wskazaną przez projektanta, odpowiednio szerokość elewacji północnej oraz południowej, to z kolei nie do zaakceptowania jest, odmienny sposób wyznaczenia każdej z tych elewacji.

Niespójność polegała na tym, że projektant wyznaczając szerokość elewacji północnej nie uwzględnił wystającej z elewacji wschodniej konstrukcji słupowo-ryglowej o szerokości 6,5 m. Natomiast uwzględnił ją, określając wymiar elewacji południowej.

Jeśli ujednolicić sposób wyznaczania tego parametru, to do wymiaru szerokości elewacji północnej (19 m) należałoby dodać konsekwentnie, tak jak do szerokości elewacji południowej - 6,5 m, a wtedy uzyskany wymiar byłby większy o tę wartość od maksymalnej szerokości ustalonej w decyzji o warunkach zabudowy wynoszącej 19 m.

Gdyby natomiast od wymiaru szerokości elewacji południowej wynoszącego 24,4 m odjąć 6,5 m, tak jak przy elewacji północnej, to otrzymany wynik 17,9 m byłby znacznie mniejszy od minimalnej wielkości szerokości elewacji frontowej określonej w decyzji o warunkach zabudowy wynoszącej 23 m. Zatem gdyby szerokość tych elewacji wyznaczana była w analogiczny sposób, automatycznie powodowałoby to niezgodność z decyzją o warunkach zabudowy w przypadku jednej z tych elewacji. Organ akceptując taki sposób ustalania szerokości elewacji frontowych od strony poszczególnych ulic, zatwierdził dokumentację projektową niezgodną z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy.

2. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 129/N/2022 organ w sentencji decyzji wskazał, że udzielił pozwolenia na budowę zezwalającego na realizację inwestycji na dz. ew. nr 60/2 i 63 z obrębu 6-04-01, w przypadku gdy decyzja o warunkach zabudowy Nr 12/U/2017 dołączona do przedmiotowego wniosku o pozwolenie na budowę została wydana dla działki ew. nr 60/2 i części działki ew. 63 z obrębu 6-04-01. Przy czym zaznaczyć należy, że teren inwestycji wskazany w sentencji ww. decyzji o pozwoleniu na budowę nie był tożsamy z zatwierdzonym projektem zagospodarowania terenu (dalej: pzt) tj. teren inwestycji oznaczony na pzt obejmował część działki ewidencyjnej nr 63 z obrębu 6-04-01.

Co prawda Pan Burmistrz wyjaśnił, że Inwestor nie określił w złożonym wniosku czy inwestycja będzie znajdować się na całych działkach czy jedynie na ich częściach to jednak wskazać należy, że organ winien wezwać wnioskodawcę w trybie art. 50 kpa do złożenia wyjaśnień w zakresie ww. niezgodności dot. terenu inwestycji i doprowadzenia do spójności złożonej dokumentacji i wniosku np. poprzez skorygowanie w treści wniosku terenu inwestycji, tj. wskazanie części działki ew. nr 63.

Ponadto wskazać należy, iż w przypadku realizacji inwestycji na części działki ewidencyjnej powszechną praktyką jest precyzyjne określanie przez wnioskodawcę terenu inwestycji w złożonym wniosku tj. wskazywanie części działki ewidencyjnej.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem Pana Burmistrza, że projekt budowlany stanowi załącznik do decyzji a jego obligatoryjnym elementem jest projekt zagospodarowania terenu, to jednak

zaznaczyć należy, że treść decyzji o pozwoleniu na budowę powinna być spójna zarówno z przedłożoną decyzją o warunkach zabudowy jak i zatwierdzonym projektem zagospodarowania terenu także w kontekście określenia terenu inwestycji.

3. W 2 przypadkach¹⁰ zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu w sytuacji braku możliwości obligatoryjnego sprawdzenia art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, tj. zgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami techniczno-budowlanymi.

W zatwierdzonej dokumentacji projektowej brak było niezbędnej informacji dot. zlokalizowania okien w pomieszczeniach przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynkach mieszkalnych na działkach sąsiednich, w związku z projektowanymi miejscami postojowymi. Tym samym nie wykazano spełnienia warunku § 19 ust. 1 pkt 1 lit. a Warunków Technicznych¹¹, z którego wynikałoby, że odległość tych okien od projektowanych miejsc postojowych wynosi co najmniej 7 m. Zauważyć należy, że istniejące budynki na działkach sąsiednich oddalone były od projektowanych miejsc postojowych odpowiednio o 3,9 m oraz 4,6 i 6 m.

4. w 2 przypadkach¹² zatwierdzono niekompletną dokumentację projektową, czym naruszono art. 35 ust. 1 pkt 3 lub 3a Prawa budowlanego, gdyż:

- a) w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Nr 40/N/2022, na rzucie pierwszej kondygnacji projektowanego budynku żłobka brak było odcisku pieczęci i podpisu rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych potwierdzających uzgodnienie projektu w zakresie ochrony przeciwpożarowej, pomimo wymagań określonych przepisem § 5 ust. 2 pkt 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej¹³.

W tej kwestii Pan Robert Rafałowski Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może obecnie badać zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z warunkami technicznymi. Jedynie projekt zagospodarowania działki lub terenu podlega sprawdzeniu pod kątem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Tym samym, powyższe przepisy korespondują z przewidzianą w ustawie – Prawo budowlane szeroką odpowiedzialnością

¹⁰ Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr 76/N/2022, 80/N/2022;

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 1225)

¹² Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr: 40/N/2022, 80/N/2022;

¹³ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie uzgadniania projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej Dz.U.2021.1722 j.t. uchylone rozporządzeniem z dnia 5 sierpnia 2023 r. Dz.U.2023.1563

projektanta. Zatem organ stosownie do swoich obowiązków zweryfikował kompletność projektu w zakresie uzgodnienia projektu budowlanego z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, co zostało potwierdzone pieczęcią rzeczoznawcy na części graficznej projektu zagospodarowania. Mając na względzie przywołane powyżej przepisy, tut. organ nie może odpowiadać za niedopełnienie obowiązku projektanta zapewnienia potwierdzenia ww. uzgodnienia przez rzeczoznawcę również na rzucie pierwszej kondygnacji nadziemnej.

Odnosząc się do powyższego stwierdzenia, wyjaśnić należy, iż wskazane ustalenie nie dotyczyło art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, co sugeruje Pan Burmistrz, lecz art. 35 ust. 1 pkt 3a lit. a, tj. obligatoryjnego sprawdzenia przez organ, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, dołączenia do dokumentacji projektowej wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń. I oczywistym jest, że tej weryfikacji dokonuje zarówno w projekcie zagospodarowania działki jak i w projekcie architektoniczno-budowlanym, gdyż przepis ten nie ogranicza zakresu sprawdzenia jedynie do projektu zagospodarowania działki lub terenu. Ponadto, jak wynika z konstrukcji przepisu § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej, aby potwierdzić uzgodnienie projektu, koniecznym było umieszczenie odcisku pieczęci i podpisu rzeczoznawcy w dwóch miejscach dokumentacji projektowej, tj. na rysunku zagospodarowania działki lub terenu oraz na rysunku rzutu pierwszej kondygnacji nadziemnej projektu architektoniczno-budowlanego. Nie wyegzekwowanie od inwestora projektu architektoniczno-budowlanego z ww. cechami uzgodnienia, mogło oznaczać zatwierdzenie dokumentacji, która nie spełniała odpowiednich warunków ochrony przeciwpożarowej i w związku z tym nie została podpisana przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych. Zatem brak odcisku pieczęci i podpisu rzeczoznawcy na ww. rzucie w projekcie architektoniczno-budowlanym oznaczał brak uzgodnienia zatwierdzonej dokumentacji projektowej.

- b) w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Nr 80/N/2022 na zatwierdzonym projekcie zagospodarowania terenu nie oznaczono w legendzie ani na mapie układu istniejącej zieleni, z oznaczeniem jej elementów podlegających likwidacji, oraz układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, pomimo takiego wymogu określonego w § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego¹⁴.

Ponieważ zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 13 obowiązującego na tym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Olbrachta¹⁵ powierzchnię biologicznie czynną stanowi grunt rodzimy niezabudowany i nie

¹⁴ rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 1679);

¹⁵ Uchwała Nr LVI/1669/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Olbrachta

stanowiący nawierzchni dojazdów, dojeżdż pieszych, tarasów i stropodachów, pokryty roślinnością lub wodą powierzchniową, to brak na pzt istniejącego i projektowanego układu zieleni wysokiej i niskiej, stanowił jednocześnie brak oznaczenia gruntu rodzimego pokrytego roślinnością a co za tym idzie, brak oznaczenia powierzchni biologicznie czynnej.

Ponieważ część graficzna pzt. nie spełniała wymogów rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego oraz nie była spójna z częścią opisową, uniemożliwiało to organowi sprawdzenie warunku zawartego w § 69 ww. m.p.z.p., tj. zaprojektowania co najmniej minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej wynoszącego 50%.

5. Prawie we wszystkich skontrolowanych sprawach, tj. w 9 postępowaniach¹⁶, naruszono zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu określoną w art. 10 § 1 k.p.a., ponieważ:
- a) w 8 postępowaniach¹⁷ po usunięciu przez inwestora wskazanych w postanowieniu nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, organ nie zawiadomił ponownie stron postępowania o fakcie zebrania dowodów i materiałów w tym postępowaniu oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji. Co prawda organ wystosował w trybie m.in. art. 10 k.p.a. zawiadomienie o wszczęciu postępowania skierowane do stron postępowania, to jednak zauważyć należy iż ustawodawca w art. 10 § 1 k.p.a. jednoznacznie zobowiązał organ do umożliwienia stronom postępowania wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji tj. po zakończeniu postępowania dowodowego, a nie w dowolnie określonym przez organ momencie prowadzonego postępowania.

Także linia orzecznicza¹⁸ potwierdza, że sformułowanie „przed wydaniem decyzji” użyte w art. 10 k.p.a. jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia;

 - b) w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Nr 110/N/2022 organ co prawda zawiadomił strony postępowania o fakcie zebrania dowodów i materiałów w tym postępowaniu oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, po zakończeniu postępowania dowodowego, jednakże wystosował zawiadomienie w trybie art. 10 k.p.a. w dniu wydania decyzji. Powyższe uniemożliwiło zatem stronom postępowania faktyczną możliwość

¹⁶ Dot. postępowań zakończonych decyzjami Nr: 129/N/2022, 73/N/2022, 76/N/2022, 80/N/2022, 40/N/2022, 41/N/2022, 56/N/2022, 1/N/2022, 110/N/2022;

¹⁷ Dot. postępowań zakończonych decyzjami Nr: 129/N/2022, 73/N/2022, 76/N/2022, 80/N/2022, 40/N/2022, 41/N/2022, 56/N/2022, 1/N/2022;

¹⁸ Patrz np.: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2022 r. II SA/Kr 860/22, LEX nr 3440331, Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2023 r. II SA/OI 869/22, LEX nr 3480659, Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 maja 2023 r. I SA/Lu 32/23, LEX nr 3576589;

wypowiedzenia się co do zebranych materiałów dowodowych przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie.

6. W 5¹⁹ przypadkach, pomimo nie wykonania przez wnioskodawcę w wyznaczonym terminie obowiązków usunięcia nieprawidłowości wskazanych w postanowieniu wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, organ nie wydał bez zbędnej zwłoki decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego, tj.:

a) w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 129/N/2022 organ pozwolił na to, aby ostatecznego uzupełnienia dokumentacji dokonano 22 dni po upływie terminu wskazanego w postanowieniu Nr 271/N/2022 wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. Zauważyć należy, że okres ten wlicza się do terminu załatwienia sprawy, gdyż termin wskazany w postanowieniu nie został formalnie przedłużony. Co prawda inwestor złożył wniosek o zmianę postanowienia w zakresie wyznaczonego terminu, jednakże wpłynął on do organu 5 dni po jego upływie i jak wynika z wyjaśnień złożonych w toku kontroli, został przez organ uznany za nieskuteczny. W takim przypadku, organ zgodnie z art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego miał obowiązek bezzwłocznie zakończyć postępowanie w tej sprawie. W konsekwencji dopiero po 24 dniach od upływu terminu wskazanego w ww. postanowieniu wydał rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie tj. decyzję o pozwoleniu na budowę planowanej inwestycji.

Ponadto organ przez 38 dni nie podejmował udokumentowanych czynności w sprawie czym naruszył zasadę szybkości postępowania zawartą w art. 12 § 1 k.p.a. oraz nie wypełnił obowiązku ujętego w art. 35 § 1 k.p.a. dot. załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki.

b) w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 80/N/2022 ostatecznego uzupełnienia dokumentacji dokonano po upływie 13 dni od daty wskazanej w postanowieniu Nr 15/N/2021 wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. W aktach sprawy brak było wniosku inwestora o zmianę postanowienia w zakresie terminu usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej oraz postanowienia organu, przedłużającego wyznaczony termin. W konsekwencji dopiero po 16 dniach od upływu terminu wskazanego w ww. postanowieniu (uwzględniając przesłanie sprawy do uzgodnienia przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków) wydał decyzję o pozwoleniu na budowę planowanej inwestycji.

c) w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 73/N/2022 ostatecznego uzupełnienia dokumentacji inwestor dokonał po 16 dniach od upływu terminu wskazanego w zawiadomieniu z dn. 20.05.2022 r. wydanym w trybie m.in. art. 79a § 1 k.p.a. i 28 dniach po terminie wyznaczonym w postanowieniu wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. W konsekwencji dopiero po 18 dniach od upływu terminu wskazanego w

¹⁹ Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr 129/N/2022, 80/N/2022, 73/N/2022, 110/N/2022 i 40/N/2022.

ww. zawiadomieniu organ wydał rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie tj. decyzję o pozwoleniu na budowę planowanej inwestycji.

- d) w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 110/N/2022 ostatniego uzupełnienia dokumentacji dokonano po 10 dniach od upływu terminu wskazanego w postanowieniu wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, bez formalnej zmiany postanowienia. W konsekwencji dopiero po 24 dniach od upływu terminu wskazanego w ww. postanowieniu organ wydał decyzję o pozwoleniu na budowę planowanej inwestycji.
- e) w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 40/N/2022 zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z postanowieniem organ wysłał do stron dopiero po 59 dniach od daty wpływu wniosku, co oznacza, że tylko na te 2 czynności organ potrzebował niemal całego czasu, tj. 2 miesięcy, który został przewidziany w art. 35 ust. 3 k.p.a. na załatwienie szczególnie skomplikowanej sprawy. Co więcej, ponieważ inwestor ostatecznego uzupełnienia dokumentacji dokonał po upływie 15 dni od daty wskazanej w postanowieniu Nr 22/N/2022 wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, a więc w czasie, który jest zaliczany do działań organu, to decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana po 73 dniach, co naraziło Urząd Miasta st. Warszawy na możliwość nałożenia kary przez Wojewodę Mazowieckiego za 8 dni przekroczenia terminu określonego w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego.

Odnosząc się do stwierdzenia Pana Roberta Rafałowskiego Zastępcy Burmistrza, że w przedmiotowej sprawie nie został przekroczony 65-dniowy termin rozpatrywania, co znajduje potwierdzenie w systemie RWDZ, zauważyć należy, że dane do rejestru do organu II instancji przesyła organ wydający pozwolenia na budowę. Ponieważ przesłane dane wskazywały termin otrzymania uzupełnienia dokumentacji zamiast upływ terminu na uzupełnienie, to system podał liczbę dni do odliczenia, która nie odzwierciedla rzeczywistego przebiegu postępowania.

Zauważyć należy, że za każdym razem w pouczeniu poszczególnych postanowień wydanych w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego organ wskazywał, że „Po upływie tego terminu, w oparciu o zebrany materiał dowodowy zostanie wydana decyzja rozstrzygająca sprawę” lub że „(...) organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a w przypadku niewykonania, w tym terminie obowiązku nałożonego postanowieniem wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę”.

Pan Robert Rafałowski oraz Pani Grażyna Orzechowska-Mikulska Zastępcy Burmistrza wyjaśniali w powyższej kwestii, że okresy przekroczenia terminów pokrywały się z czasem jakich inwestorzy potrzebowali na usunięcie nieprawidłowości w dokumentacji projektowej zgodnie z postanowieniem, a więc przyczyna przedłużenia terminu była niezależna od organu zatem czas ten nie wliczał się do 65-dniowego terminu.

Co prawda ww. okresy przekroczenia pokrywały się z czasem, gdy inwestorzy wypożyczali dokumentację projektową w celu usunięcia jej nieprawidłowości, to jednak organ po upływie ww. terminu, pomimo nie zwrócenia dokumentacji projektowej był zobowiązany bezzwłocznie zakończyć postępowanie zgodnie z pouczeniem zawartym w postanowieniach.

Należy wskazać za orzecznictwem²⁰, że dokumentacja projektowa załączana do wniosku o pozwolenie na budowę jest własnością inwestora. Właściciel może ją w każdej chwili pobrać z organu i nie złożyć ponownie a pomimo to, organ ma obowiązek zakończyć we właściwy sposób postępowanie.

7. W postępowaniu zakończonym decyzją Nr 41/N/2022, organ podjął zawieszone postępowanie dopiero po złożeniu przez inwestora trzeciego wniosku o bezzwłoczne jego podjęcie, tj. po 102 dniach od daty złożenia pierwszego wniosku w tej sprawie. Działaniem takim organ naruszył zasadę szybkości postępowania określoną w art. 12 § 1 k.p.a. W tym przypadku załatwienie sprawy trwało 157 dni.

Dodatkowo, organ niezgodnie ze stanem faktycznym wskazał w uzasadnieniu postanowienia nr 117/N/2022 z 4.04.2022 r. o podjęciu postępowania, że inwestor zwrócił się o podjęcie zawieszonego postępowania w dn. 28.03.2022 r. (trzeci wniosek), pomijając fakt, że pierwszy wniosek w tej sprawie wpłynął do organu 23.12.2021 r.

8. Decyzją Nr 116/N/2022 udzielono pozwolenia na „przebudowę budynku biurowo-usługowego <<Skyliner>> w zakresie pomieszczeń na parterze” w sposób częściowo niezgodny z treścią żądania, w którym wnioskodawca jednoznacznie określił zakres inwestycji pod nazwą „przebudowa budynku biurowo-usługowego <<Skyliner>> w zakresie pomieszczeń na parterze na potrzeby sklepu Gorąco Polecam”. W tym przypadku organ określił nazwę planowanej inwestycji w sposób nieprecyzyjny w stosunku do treści żądania wskazanego we wniosku, także w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 04.10.2022 r. tj. przebudowa budynku biurowo-usługowego „Skyliner” w zakresie pomieszczeń na potrzeby sklepu piekarni dla sieci „Gorąco Polecam Piekarnia”.

Co prawda Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że powyższe omyłki pisarskie nie miały wpływu na rozstrzygnięcie sprawy to jednak zaznaczyć należy, że postępowania w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, należy prowadzić ściśle w zakresie złożonego żądania. Wszelkie niezgodności w tym zakresie nie mogą być traktowane jako niezamierzone niedokładności i kwalifikowane jako „omyłki pisarskie”.

²⁰ Patrz np.: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2014 r. II SA/Kr 459/14, LEX nr 1546908.

Także linia orzecznicza²¹, potwierdza iż to wniosek strony wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej załatwieniu w danym postępowaniu administracyjnym, a uszczegółowienie nazwy inwestycji należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że zakres postępowania administracyjnego zwykłego wynika z wniosku tego podmiotu, który przedstawia sprawę organowi administracji publicznej do rozpoznania. O tym, że pismo jest wyraźne, jasne, klarowne, decyduje to, czy jego treść pozwala na odczytanie intencji autora pisma bez potrzeby usuwania w drodze podejmowania określonych zabiegów choćby najmniejszych wątpliwości. Innymi słowy, organ administracji dysponując pismem strony nie może przypisywać mu znaczenia, jakie z niego nie wynika, nie może domniemywać, jakie były intencje strony przy składaniu pisma i co strona chciała osiągnąć. Jeżeli pismo wzbudza wątpliwości swoją treścią organ może wezwać stronę do jego jednoznacznego sformułowania.

9. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Nr 1/N/2022 organ zatwierdził projekt architektoniczno-budowlany przebudowy dachu na budynku mieszkalnym wielorodzinnym, tj. de facto przebudowy tego budynku, który to projekt nie został sprawdzony pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawo budowlane obowiązek sprawdzenia, co do zasady, dotyczy wszystkich projektów z wyjątkiem projektów obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe.

Pan Adam Hać Zastępca Burmistrza w tej kwestii wyjaśnił, że „Należy zaznaczyć, że za wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie budowlanym w tym również za prawidłowe opracowanie projektu odpowiada jego autor. (...) W myśl art. 20 ust. 2 Prawo budowlane cyt. <<Projektant zapewnia sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności>>. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wyliczenie w art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawo budowlane zawierające wyjątki od obowiązku sprawdzenia projektu jest przykładowe”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, zauważyć należy, że jednocześnie z art. 35 ust. 1 pkt 3 i 3a Prawa budowlanego wynika, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza kompletność projektu zagospodarowania działki oraz projektu architektoniczno-budowlanego jak również dołączenie wymaganych sprawdzeń. Pojęciu sprawdzeń, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3a należy przyznać to samo znaczenie, do którego odwołuje się ustawodawca w art. 20 ust. 2 wskazując na konieczność zapewnienia sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego. W

²¹ Patrz np.: Postanowienie NSA z dnia 17 maja 2022 r. III OW 113/21, LEX nr 3345411; wyrok NSA: z 30 stycznia 2013 r., II OSK 1812/11, LEX nr 1358405; Postanowienie NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r. III OW 95/21, LEX nr 3346561; I SA/Lu 282/14 - wyrok WSA w Lublinie, LEX nr 1779170, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 maja 2018 r., II SA/Po 1023/17, LEX nr 2496858.

konsekwencji organ, w ramach badania kompletności (w tym przypadku) projektu architektoniczno-budowlanego, miał obowiązek ustalić, czy dokonano wymaganego w świetle art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego sprawdzenia tego projektu. Zatem brak takiego sprawdzenia należało potraktować jako nieprawidłowość podlegającą usunięciu w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.

Zauważyć należy, że w pkt 4 postanowienia nr 370/N/2022 wydanego właśnie w tym trybie organ nałożył na inwestora obowiązek załączenia oświadczenia m.in. projektanta sprawdzającego, jednakże inwestor nie wywiązał się z tego obowiązku. Pomimo to, organ wydał pozwolenie na budowę i zatwierdził projekt architektoniczno-budowlany, choć w myśl art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego, był zobligowany do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Dodatkowo, organ weryfikując przedmiot postępowania określony w treści złożonego wniosku o pozwolenie na budowę - „przebudowa dachu w zakresie wykonania tarasu przyległego do lokalu nr 32 w budynku mieszkalnym przy ul. Siennej 57” - nie wezwał wnioskodawcy w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do określenia rodzaju budynku mieszkalnego. Co więcej, w sentencji ww. decyzji o pozwoleniu na budowę, organ nie tylko nie określił czy inwestycja dotyczyła budynku mieszkalnego jednorodzinnego czy też wielorodzinnego ale nie wskazał nawet, że dotyczy budynku mieszkalnego.

10. W 2 postępowaniach²² akta sprawy nie zawierały oświadczeń co do bezstronności w rozpatrywaniu sprawy, osoby prowadzącej postępowanie oraz osoby podpisującej decyzję, co było niezgodne z wymogami § 2 ust. 1 Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1793/2016 z dnia 9 grudnia 2016 r.²³ Natomiast aż w 4 postępowaniach²⁴ powyższe oświadczenia zostały złożone po kilku a nawet po kilkunastu miesiącach od dnia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Co prawda Zastępcy Burmistrza Adam Hać oraz Robert Rafałowski wyjaśnili w powyższej kwestii, że ww. zarządzenie nie określa terminu złożenia oświadczenia, w związku z czym są one skuteczne, to jednak w świetle przepisu § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, twierdzenie takie jest nieuzasadnione. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, iż oświadczenie składa pracownik, który prowadzi lub otrzymał do załatwienia sprawę, w której będzie wydawana decyzja administracyjna. Powyższe potwierdza zatem, że oświadczenie takie należy złożyć w trakcie prowadzonego postępowania ale przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie np. decyzji o pozwoleniu na budowę.

²² Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr: 129/N/2022, 41/N/2022,

²³ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1793/2016 z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie procedury wyłączenia pracowników od postępowania w sprawach prowadzonych w Biurze Mienia Miasta i Skarbu Państwa, Biurze Spraw Dekretowych, Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy oraz wydziałach w urzędach dzielnic właściwych w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami i wydziałach w urzędach dzielnic właściwych w sprawach z zakresu architektury;

²⁴ Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr: 116/N/2022, 80/N/2022, 40/N/2022, 1/N/2022;

11. W 3 przypadkach²⁵ organ naruszył art. 72 k.p.a., gdyż w aktach sprawy brak było dokumentów (w tym adnotacji sporządzonych i podpisanych przez osobę prowadzącą postępowanie) zawierających informacje o danych z ewidencji gruntów i budynków dot. działek objętych obszarem oddziaływania.
12. W przypadku postępowania zakończonego decyzją nr 40/N/2022 naruszono art. 82b ust. 2 Prawa budowlanego, gdyż wniosek w sprawie pozwolenia na budowę został wprowadzony do rejestru wniosków i decyzji w systemie RWDZ dopiero po 21 dniach od daty wpływu, pomimo że przepis ten wymagał wprowadzania na bieżąco danych do prowadzonego w formie elektronicznej rejestru oraz przysyłania ich drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia.

Ustalono, iż 9²⁶ z 10 skontrolowanych pozwoleń na budowę podpisał Pan Aleksander Krzyżanowski Naczelnik WAB a 1²⁷ decyzję - Pan Michał Budzyński Kierownik Referatu Architektury i Budownictwa w WAB.

W badanym okresie bezpośredni nadzór nad pracą WAB dla Dzielnicy Wola w 2022 r. sprawował od 1 stycznia do 1 grudnia p. Adam Hać Zastępca Burmistrza a od 2 do 31 grudnia p. Krzysztof Strzałkowski Burmistrz.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Każdorazowe rzetelne sprawdzanie zatwierdzanej dokumentacji projektowej zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, w szczególności pod względem:
 - zgodności projektu zagospodarowania działki oraz projektu architektoniczno-budowlanego, z decyzją o warunkach zabudowy,
 - zgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami techniczno-budowlanymi,
 - kompletności projektu zagospodarowania działki oraz projektu architektoniczno-budowlanego.
2. Prowadzenie postępowań z zachowaniem zasady zapewniającej stronom czynny udział w każdym jego stadium -zgodnie z dyspozycją art. 10 § 1 k.p.a., w tym umożliwienie stronom wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.
2. W przypadku nie wykonania przez wnioskodawcę w wyznaczonym terminie obowiązków usunięcia nieprawidłowości wskazanych w postanowieniu wydanym w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, każdorazowo bez zbędnej zwłoki wydawanie decyzji, o której mowa w art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego. Jednocześnie każdorazowo informowanie wnioskodawcy (np. w ww.

²⁵ Postępowania zakończone wydaniem decyzji Nr 73/N/2022, 56/N/2022, 1/N/2022.

²⁶ decyzje Nr: 73/N/2022, 80/N/2022, 40/N/2022, 41/N/2022, 56/N/2022, 1/N/2022, 129/N/2022, 116/N/2022, 110/N/2022;

²⁷ decyzja Nr: 76/N/2022

postanowieniu) o konieczności złożenia wniosku o zmianę postanowienia w zakresie wyznaczonego terminu, w przypadku braku możliwości usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym czasie.

3. Każdorazowe prowadzenie postępowań administracyjnych z zachowaniem zasady szybkości postępowania zawartej w art. 12 § 1 k.p.a. oraz wypełnieniem obowiązku załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki ujętym w art. 35 § 1 k.p.a.
4. Każdorazowo w uzasadnieniach wydanych w toku postępowania postanowień, zgodnie z dyspozycją art. 124 § 2 k.p.a., opisywanie przebiegu wydarzeń w zgodzie ze stanem faktycznym i prawnym danej sprawy.
5. Każdorazowe formułowanie sentencji decyzji o pozwoleniu na budowę w całkowitej zgodności z treścią żądania inwestora, w szczególności z określeniem jej przedmiotu w sposób tożsamy z treścią złożonego wniosku w danej sprawie.
6. Każdorazowe zatwierdzanie tylko takich projektów architektoniczno-budowlanych, które w myśl art. 20 ust. 2 oraz art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.
7. Każdorazowe wypełnianie wymogów ustalonych w § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 1793/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 grudnia 2016 r., tj. złożenie oświadczenia o bezstronności w rozpatrywaniu sprawy, w tym wykonanie tej czynności w trakcie prowadzonego postępowania.
8. Każdorazowe udokumentowanie w aktach sprawy czynności sprawdzenia danych z ewidencji gruntów i budynków dot. działek objętych obszarem oddziaływania poprzez sporządzenie i pozostawienie w nich stosownych wydruków z systemu lub adnotacji w tym zakresie (opatrzonej datą i podpisem osoby, która dokonała takich czynności), zgodnie z dyspozycją art. 72 k.p.a.
9. Każdorazowe wprowadzanie danych do RWDZ i przysyłanie ich drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia na bieżąco - zgodnie z dyspozycją art. 82b ust. 2 Prawa budowlanego.
10. Zorganizowanie cyklicznych szkoleń dotyczących obowiązującego prawa materialnego oraz proceduralnego w zakresie realizowanych zadań.
11. Zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez podległych pracowników.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pana w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub

niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuję Pana do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi BAiPP oraz Dyrektorowi Biura Kontroli.


z up. PREZYDENTA M. ST. WARSZAWY
Renata Kaznowska
Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy

Do wiadomości:

1. Pani Renata Kaznowska – Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy
2. Pan Bartosz Rozbiewski – Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego

GLÓWNY SPECJALISTA


Justyna Ślugańczyk

06.08.2024 r.

p.o. DYREKTOR MAGISTRATU


Elżbieta Markowska

13 SIE. 2024

GLÓWNY SPECJALISTA


Agata Wroczkowska

06.08.2024 r.

NACZELNIK
WYDZIAŁU POSTĘPOWAŃ
W BIURZE KONTROLI


Aldona Pyrgała

06.08.2024 r.

DYREKTOR
BIURA KONTROLI


Ewa Graniewska

Strona 15 z 15

Robert Głowacki


RADCA PRAWNY
WA-8251

