



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, 21.02.2024 r.

Znak sprawy: KW-WP.1712.19.2023.JSL

Pan

Maciej Iwanicki

Burmistrz

Dzielnicy Rembertów 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 (z późn. zm.), w związku z kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Urzędzie Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy w okresie od 06.04.2023 r. do 10.05.2023 r., w zakresie prawidłowości wydawania decyzji architektoniczno-budowlanych oraz decyzji urbanistycznych dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych m.in. na działkach ew. nr 1/9, 1/10, 1/11 w obr. 3-08-02 oraz tzw. Osiedla Park Leśny Rembertów realizowanego m.in. na działkach ew. nr 1/13, 1/14, 1/15, 1/16, 1/17, 19/2, 20/6 z obr. 3-08-02 przy ul. Chełmżyńskiej w Warszawie w okresie od 01.01.2015 r. do 31.12.2022 r., której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 16.05.2023 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 uwzględniające w części złożone przez Pana zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z § 9 i 10 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego¹ Urzędu Dzielnicy Rembertów Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy (dalej: regulamin organizacyjny) zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w granicach administracyjnych Dzielnicy Rembertów w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej: ustawa Prawo budowlane) oraz ustawy z dnia 7 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: upzp) dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy oraz w imieniu Zarządu Dzielnicy wykonywał Wydział Budownictwa dla Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy (dalej: WB) oraz Wydział Architektury i Urbanistyki dla Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy (dalej: WAU).

Bezpośredni nadzór nad WAU i WB w okresie prowadzenia kontrolowanych postępowań sprawowali:

- Pan Marek Karpowicz Burmistrz od 16.12.2014 do 10.07.2017 r.,
- Pan Maciej Iwanicki Z-ca Burmistrza od 11.07.2017 do 30.11.2018 r.,
- Pan Zbigniew Cierpisz Z-ca Burmistrza od 03.12.2018 r. do 11.04.2021 r.,
- Pan Tomasz Koziński Z-ca Burmistrza od 12.04.2021 r. do 23.02.2022 r.,
- Pan Mieczysław Golónka Z-ca Burmistrza od 24.02.2022 r. do chwili obecnej.

Funkcję Naczelnika WAU w okresie prowadzenia kontrolowanych postępowań pełniły kolejno: p. Anna Popławska⁴ oraz p. Ewa Podhorska-Michalczuk⁵.

Funkcję Naczelnika WB w okresie prowadzenia kontrolowanych postępowań pełnili kolejno: p. Jacek Grabowski⁶ oraz p. Renata Kunert⁷.

Sprawdzeniu poddano łącznie 11 postępowań i wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz 9 postępowań i wydanych pozwoleń na budowę.

¹ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1201/2022 z dnia 20.07.2022 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Rembertów Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy (tożsame zapisy znajdowały się w odpowiednio w § 8 i 9 uprzednio obowiązujących regulaminów organizacyjnych nadanych Zarządzeniami Nr 753/2018 z dnia 14.05.2018r. oraz Nr 1158/2016 z dnia 29.07.2016 r.)

² Dz.U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 977 j.t.

⁴ od 29.08.2016 r. do 31.01.2017 r. – p.o. Naczelnika WAU

⁵ od 01.02.2017 r. do chwili obecnej

⁶ od 01.08.2016 r. do 31.10.2020 r.

⁷ od 01.11.2020 r. do chwili obecnej

I. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Kontrola 9 postępowań w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała m.in., że:

1. W 6⁸ przypadkach zatwierdzona dokumentacja projektowa lub przedłożone dokumenty wymagane ustawą Prawo budowlane oraz przepisami odrębnymi, zawierały niespójności tj.:
 - a) w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 161/2019 do wniosku o pozwolenie na budowę Inwestor dołączył decyzję o warunkach zabudowy nie dotyczącą inwestycji, którą obejmował ww. wniosek o pozwolenie na budowę. Załączona decyzja o warunkach zabudowy Nr 24/2018 dotyczyła m.in. innego terenu inwestycji, a ponadto mimo że przedłożone: Załącznik Nr 1 oraz załącznik Nr 2b stanowiły załączniki do Decyzji Nr 26/2018. Ponadto, organ nie zobowiązał Inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy dot. planowanej inwestycji.

Co prawda p. Mieczysław Golónka Zastępca Burmistrza Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy (dalej: Zastępca Burmistrza) wyjaśnił, że w egzemplarzu projektu sprawdzanego przez organ, była wpięta prawidłowa decyzja o warunkach zabudowy, a organ nie zobowiązał Inwestora do przedłożenia właściwej decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ nie zachodziło prawdopodobieństwo, że załączone do wniosku, cztery egzemplarze projektu, nie są identyczne, jednak zaznaczyć należy, że decyzja o warunkach zabudowy stanowi załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę, a nie część zatwierdzanego projektu.

Należy też wskazać, iż zatwierdzana dokumentacja projektowa powinna zostać przedłożona w jednobrzmiących egzemplarzach, a załączane dokumenty wymagane ustawą Prawo budowlane oraz przepisami odrębnymi powinny pozostawać w spójności zarówno ze składanym wnioskiem o pozwolenie na budowę jak i ww. dokumentacją projektową;
 - b) w 5⁹ przypadkach z 9 omawianych organ udzielił pozwolenie na budowę zezwalające na realizację poszczególnych inwestycji na działce ew. nr 1/8 z obrębem 3-08-02, w przypadku gdy decyzje o warunkach zabudowy dla konkretnych inwestycji zostały wydane dla części działki ew. nr 1/8 z obrębem 3-08-02. Przy czym zaznaczyć należy, że teren inwestycji wskazany w sentencjach ww. decyzji o pozwoleniu na budowę nie był tożsamy z zatwierdzonymi projektami zagospodarowania terenu (dalej: pzt) tj. teren inwestycji oznaczony na pzt obejmował część działki ewidencyjnej nr 1/8 z obrębem 3-08-02.

Co prawda Zastępca Burmistrza wskazał, że brak w sentencji decyzji o pozwoleniu na budowę informacji, że inwestycja dotyczy części działki nie ma żadnego merytorycznego znaczenia, to jednak wskazać należy, że decyzja o pozwoleniu na budowę powinna być spójna zarówno

⁸ Dot. postępowań zakończonych decyzjami o pozwoleniu na budowę Nr: 61/2017, 68/2017, 219/2018, 200/2019, 206/2019, 161/2019.

⁹ Dot. postępowań zakończonych decyzjami o pozwoleniu na budowę Nr: 61/2017, 68/2017, 219/2018, 200/2019, 206/2019.

z przedłożoną decyzją o warunkach zabudowy jak i zatwierdzonym projektem zagospodarowania terenu także w kontekście określenia terenu inwestycji.

2. Organ nie przekazał do rozpatrzenia przez Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy (dalej: BAIPP) i prowadził postępowania administracyjne na podstawie złożonych wniosków o pozwolenie na budowę¹⁰ w przypadku gdy:
- a) 2¹¹ wnioski o pozwolenie na budowę złożone zostały na przestrzeni 40 dni (21.12.2018 r. oraz 29.01.2019 r.) przez tego samego Inwestora i dotyczyły tej samej działki ewidencyjnej (tylko jej różnych części). Oba wnioski były równolegle procedowane przez organ przez okres 212 dni. Przy czym planowane zamierzenia budowlane objęte ww. wnioskami stanowiły składową inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych (co wynika m.in. z decyzji Nr 145/OŚ/2018 z 28.02.2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dołączonej do obu wniosków o pozwolenie na budowę), a inwestycje (łącznie zatwierdzone decyzjami Nr 161/2019 i Nr 200/2019) obejmowały budowę obiektów kubaturowych o powierzchni całkowitej przekraczającej 15.000 m²;
 - b) 2¹² wnioski o pozwolenie na budowę zostały złożone tego samego dnia (30.12.2021 r.) przez tego samego Inwestora i dotyczyły tych samych działek ewidencyjnych (tylko ich różnych części). Przy czym planowane zamierzenia budowlane objęte ww. wnioskami stanowiły składową inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych (co wynika m.in. z decyzji Nr 145/OŚ/2018 z 28.02.2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dołączonej do obu wniosków o pozwolenie na budowę), a inwestycje (łącznie zatwierdzone decyzjami Nr 20/PB/2022 i Nr 98/PB/2022) obejmowały budowę obiektów kubaturowych o powierzchni całkowitej przekraczającej 15.000 m².

Powyżej wskazane sytuacje prawne winny uwzględniać ogół obowiązujących przepisów i regulacji prawnych, które miały zastosowanie w poszczególnych przypadkach.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w granicach administracyjnych Dzielnicy Rembertów w trybie ustawy Prawo budowlane dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji BAIPP wykonuje WB.

Na podstawie § 10 regulaminu organizacyjnego do zakresu działania WB należy m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych dla inwestycji nie zastrzeżonych dla Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, rozbiórki obiektów budowlanych i pozostałych robót budowlanych oraz innych decyzji wydawanych na podstawie

¹⁰Dot. postępowań zakończonych wydaniem decyzji Nr 161/2019 oraz Nr 200/2019, Nr 20/PB/2022 oraz Nr 98/PB/2022.

¹¹Dot. postępowań zakończonych wydaniem decyzji Nr 161/2019 oraz Nr 200/2019.

¹² Dot. postępowań zakończonych wydaniem decyzji Nr 20/PB/2022 oraz Nr 98/PB/2022.

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zgodnie z właściwością organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Jak określono w § 3 ust. 1 pkt 21 Rozdział I załącznika do regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy¹³ do zakresu działania BAIPP należy m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych dla inwestycji: stanowiących obiekty kubaturowe o powierzchni całkowitej powyżej 15.000 m², o wysokości powyżej 30 m, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, wykraczających swoim zasięgiem poza granice dzielnicy oraz dotyczących dróg publicznych z wyjątkiem dróg gminnych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił w omawianej kwestii, że każdy z wniosków o pozwolenie na budowę złożony został w oparciu o odrębną decyzję o warunkach zabudowy i żaden złożony projekt nie przekraczał powyższych wskaźników. Ponadto Zastępca Burmistrza wskazał, że w żadnej z wydanych decyzji o warunkach zabudowy w sentencji decyzji nie było informacji, że inwestycja dotyczy jakiegokolwiek etapu całej, dużej inwestycji.

Trzeba jednak zauważyć, że w omawianych przypadkach, organ m.in. na podstawie przedkładanej do wniosków o pozwolenie na budowę decyzji Nr 145/OŚ/2018 z dnia 28.02.2018r. o środowiskowych uwarunkowaniach posiadał wiedzę, że planowane zamierzenia budowlane objęte ww. wnioskami stanowiły składową inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych. W konsekwencji, pomimo iż przywołane powyżej przepisy nie wskazują jednoznacznie na konieczność przekazywania do BAIPP wniosków o pozwolenie na budowę w przypadku gdy dotyczą różnych części tej samej działki ewidencyjnej (nawet złożonych w tym samym czasie przez tego samego Inwestora), organ wykazując staranność powinien każdorazowo zbadać czy złożone wnioski o pozwolenie na budowę nie stanowią części inwestycji zastrzeżonych do kompetencji BAIPP, w szczególności w przypadku gdy wynika to m.in. z dołączonych do wniosku koncepcji lub innych przedłożonych dokumentów.

II. Decyzje o warunkach zabudowy

Kontrola 11 postępowań w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹⁴ wykazała m.in., że:

¹³ Regulamin organizacyjny Urzędu m.st. Warszawy wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy nr 312/2007 z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy

¹⁴ Skontrolowano postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji nr: 28/2016, 29/2016, 37/2017, 25/2018, 24/2018, 26/2018, 29/2018, 38/2018, 70/2018, 2/2019, 82/2019. Ponadto skontrolowano postępowania związane z wydaniem decyzji Nr 5/2017 z dnia 15.03.2017 r. zmieniającej w części decyzję Zarządu Dzielnicy Rembertów Nr 28/2016 o warunkach zabudowy

1. W 3 przypadkach¹⁵ akta spraw zawierały pisma od gestorów sieci¹⁶ tj.: RWE Stoen Operator z dnia 19.02.2016 r., Veolia Energia Warszawa S.A. z dnia 19.05.2017 r., Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Ząbkach Sp. z o.o. z dnia 29.03.2016 r., w których pominięta była część działki nr ew. 19/2 z obrębu 3-08-02 przeznaczona w części pod planowaną inwestycję. Przy czym, w omawianych postępowaniach - zakończonych decyzjami nr: 29/2018, 70/2018, 2/2019, w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji budowlanych polegających na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych - nie wezwano Wnioskodawcy w trybie art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: kpa) do dostarczenia prawidłowych dokumentów od gestorów sieci.

Co prawda p. Maciej Iwanicki Burmistrz Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy (dalej: Burmistrz) wyjaśnił m.in. że: „Pominięcie w pismach od gestorów sieci wąskiej działki (o szerokości ok. 2,5 m) ew. nr 19/2 znajdującej się wewnątrz osiedla, pozostaje bez wpływu na merytoryczną ocenę możliwości podłączenia projektowanych budynków do sieci.”, jednakże należy zauważyć, że upzp określa katalog obligatoryjnych warunków, niezbędnych do wydania decyzji o warunkach zabudowy, w tym – zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 3 upzp – konieczność zapewnienia istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, wystarczającego dla zamierzenia budowlanego.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 1 upzp¹⁸ w zw. z art. 64 ust. 1 upzp (w brzmieniu obowiązujących przepisów na dzień złożenia wniosku), wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem. Objęcie granicami terenu inwestycji składającej się z poszczególnych działek ewidencyjnych winno bezwzględnie znajdować odzwierciedlenie w dokumentach, które organ uznał za dowód w zakresie spełnienia ww. obligatoryjnej przesłanki do wydania decyzji o warunkach zabudowy.

We wszystkich tych przypadkach, rzetelność i staranność prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ winna obejmować wezwanie wnioskodawcy w trybie art. 50 § 1 kpa do dostarczenia prawidłowych dokumentów od gestorów sieci lub zgodnie z wymogiem art. 107 § 3 kpa zamieszczenie w uzasadnieniach wydanych decyzji wyjaśnienia powodów uznania przez organ ww. dowodów za wystarczające dla stwierdzenia możliwości podłączenia zamierzenia budowlanego do sieci (oceny merytorycznej).

2. W 1 przypadku¹⁹ prowadzono postępowanie pomimo niezgodności charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu przedstawionej w formie opisowej z formą graficzną. Wniosek

oraz decyzji Nr 6/Z/2017 z dnia 15.03.2017 r. zmieniającej w części decyzję Zarządu Dzielnicy Rembertów Nr 29/2016 o warunkach zabudowy.

¹⁵ Dotyczy postępowań zakończonych decyzjami nr: 29/2018, 70/2018, 2/2019.

¹⁶ Pisma załączone przez wnioskodawcę.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz.725 t.j.

¹⁸ Obecnie obowiązuje art. art. 52 ust. 2 pkt 1a upzp

¹⁹ Dotyczy postępowania zakończonego decyzją nr 82/2019.

obejmował inwestycję polegającą na „budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego (L1-L2) składającego się z dwóch części nadziemnych połączonych 3-halowym, jednokondygnacyjnym garażem podziemnym, z drogą dojazdową oraz miejscami postojowymi”, natomiast koncepcja zagospodarowania dołączona do wniosku sporządzona została dla dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 64 ust. 1 upzp wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać charakterystykę inwestycji, obejmującą m.in. określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej. Oczywistym jest, iż zgodnie z wymogami art. 52 ust. 2 upzp, tekst wniosku oraz załączone do niego materiały powinny być wzajemnie spójne. W tym przypadku organ nie wezwał Wnioskodawcy, w trybie art. 50 kpa, w celu ujednolicenia dokumentów.

Burmistrz wyjaśnił m.in. że: „(...) W czasie kiedy wpłynął wniosek o warunki zabudowy (...) toczyły się spory prawne na temat, czy obiekt składający się z dwóch niezależnych segmentów nadziemnych, usytuowanych w oddaleniu i znajdujących się na jednym wspólnym garażu podziemnym, to jeden budynek na wspólnej płycie garażowej czy dwa budynki i garaż podziemny. Ustawodawca w art. 3 pkt 2 ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane zdefiniował budynki jako obiekty budowlane, które są trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadają fundamenty i dach. W rezultacie o tym, czy mamy do czynienia z jednym budynkiem lub dwoma budynkami decyduje to, czy każdy z tych obiektów posiada wskazane w powyższym przepisie elementy konstrukcyjne. Jeżeli garaż podziemny stanowi "wspólną" kondygnację podziemną, a więc taką, która nie została przedzielona (zgodnie z § 210 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie) ścianą oddzielenia przeciwpożarowego, to z punktu widzenia regulacji rozporządzenia przekreśla to możliwość uznania, że mamy do czynienia z odrębnymi budynkami. Posiadanie przez budynki wspólnego fundamentu nie stanowi bowiem przeszkody aby uznać, że każdy budynek spełnia warunek samodzielności konstrukcyjnej mimo, że ściany między poszczególnymi budynkami posadowione zostały na wspólnym fundamencie - o ile jednak wskazane budynki wydzielone zostały ścianami oddzielenia przeciwpożarowego w pionie tj. od fundamentu do pokrycia dachu – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27.10.2009 r., II OSK 1601/08. Jeśli Inwestor określił inwestycję jako budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego składającego się z dwóch części nadziemnych, połączonych 3-halowym, jednokondygnacyjnym garażem podziemnym, to Organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie miał podstaw, żeby to kwestionować. Na tym etapie nie dysponował projektem budowlanym, a koncepcja zagospodarowania terenu wskazywała na wspólny garaż, do którego prowadzi jeden wjazd.”

Jednakże, jak wskazano w orzecznictwie, w kontekście zagospodarowania przestrzennego, ładu urbanistycznego, parametrów zabudowy, istotne znaczenie mają obiekty nad powierzchnią ziemi, a nie ich części podziemne²⁰. Przy tym wymaga podkreślenia, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa w sposób szczegółowy wszelkich rozwiązań w zakresie zabudowy, lecz wyznacza ramy prawne przyszłej inwestycji w zakresie wymaganym w przepisach upzp.

Prezentowana w wyrokach sądów administracyjnych jednolita linia orzecznicza²¹, w kwestii dokonywania kwalifikacji prawnej zakresu zamierzenia budowlanego polegającego na budowie kilku budynków połączonych kondygnacją podziemną, uznaje że taka inwestycja nie może stanowić jednego budynku.

Błędne ustalenie rodzaju inwestycji może mieć konsekwencje w przyszłości w postaci nienałożenia na wnioskodawcę obowiązku zaprojektowania placu zabaw dla dzieci, który to obiekt zgodnie z § 40 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²² (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych) jest wymagany przy projektowaniu zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Taka sytuacja skutkowałaby naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Trzeba zwrócić uwagę, że zadaniem wniosku o ustalenie warunków zabudowy jest określenie żądania, tj. zamiaru inwestora odnośnie planowanej zmiany zagospodarowania terenu. Jeżeli niezbędnych informacji potrzebnych do oceny zamierzenia inwestycyjnego wniosek nie zawiera, nie wyczerpując wymogów z art. 52 ust. 2 upzp, to organ ma obowiązek wezwania strony do jego uzupełnienia. W omawianej sprawie zaniechano wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, gdyż nie wezwano wnioskodawcy w trybie art. 50 § 1 kpa do prawidłowego i zgodnego z definicją budynku określenia przedmiotu inwestycji odzwierciedlającego rzeczywiste zamierzenie inwestora.

3. We wszystkich 11 przypadkach organ nie skierował projektów decyzji o warunkach zabudowy do BAiPP do zaopiniowania w zakresie ewentualnej sprzeczności planowanego zagospodarowania terenu inwestycji z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, co było niezgodne z w piśmie p. Michała Olszewskiego Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28.02.2017 r. dot. ustalenia trybu postępowania wydawania warunków zabudowy dla inwestycji sprzecznych z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania m.st. Warszawy lub z projektami miejscowych planów zagospodarowania

²⁰ por. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2482/14.

²¹ por. wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1601/08 (publik. CBOSA); wyroku z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1187 (publik. CBOSA).

²² Dz. U. z 2022 r., poz. 1225 j.t.

przestrzennego, kierowanych przez Dzielnice m.st. Warszawy do analizy przez Zespół Koordynujący²⁴.

Burmistrz wyjaśnił, że: „(...)wniosków o warunki zabudowy nie przekazano do opiniowania przez Zespół Koordynujący, ponieważ teren, na którym były złożone nie był przeznaczony w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego na strategiczne trasy komunikacyjne, a na usługi – obiekty kubaturowe. Ewentualna negatywna opinia Zespołu Koordynującego nie mogłaby wpłynąć na kształt wydanych decyzji, gdyż wszystkie warunki prawne do wydania pozytywnej decyzji zostały spełnione. Niezgodność z zapisami Studium, zgodnie z art. 9 ust. 5 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. poz. 503 ze zm.) nie stanowi podstawy prawnej do wydania decyzji odmownej.”

Należy jednak zauważyć, że teren inwestycji wskazany we wnioskach, zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy Nr: 28/16, 29/16, 37/17, 25/18, 24/18, 26/18, 29/18, 38/18, 70/18, 2/19, 82/19, w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy oznaczony był symbolem U.12 – tereny usług, a wnioski o warunki zabudowy (dalej: wnioski o wz) złożone zostały dla inwestycji polegających na budowie:

- budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami w parterze (decyzje o warunkach zabudowy Nr: 28/16, 29/16);
- budynków mieszkalnych wielorodzinnych (decyzje o warunkach zabudowy Nr: 37/17, 25/18, 24/18, 26/18, 29/18, 38/18, 70/18, 2/19, 82/19).

W toku prowadzonych postępowań, żadnego z ww. wniosków (jako niezgodnych z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) nie skierowano w imieniu organu do BAIPP w celu dokonania ich analizy przez Zespół Koordynujący. Tym samym nie zastosowano się do obowiązujących wewnętrznie ustaleń w tym zakresie.

4. Organ nie przekazał do rozpatrzenia przez BAIPP i prowadził postępowania administracyjne na podstawie złożonych 7 wniosków o warunki zabudowy w przypadku gdy:
 - a) 5 wniosków o wz²⁶ złożonych zostało w okresie od 02.03.2018 r. do 13.04.2018 r. przez tego samego Wnioskodawcę i stanowiły składową inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych co wynikało m.in. z decyzji Nr 145/OŚ/2018 z 28.02.2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dołączonej do wszystkich ww. wniosków o wz. Planowane inwestycje łącznie obejmowały budowę obiektów kubaturowych

²⁴ Powołany na podstawie Zarządzenia Nr 99/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 stycznia 2007 r. w sprawie powołania Zespołu Koordynującego w Urzędzie m.st. Warszawy, uchylony Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1296/2019 z dnia 2 sierpnia 2019 roku uchylającym zarządzenie w sprawie powołania Zespołu Koordynującego w Urzędzie m.st. Warszawy

²⁶ Dot. postępowań zakończonych wydaniem decyzji Nr 25/2018, 24/2018, 26/2018, 29/2018, 38/2018.

o powierzchni całkowitej przekraczającej 15.000 m². Ponadto wszystkie ww. wnioski o wz były jednocześnie procedowane.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Pomimo posiadanej decyzji środowiskowej dla całego osiedla, wnioski składane były oddzielnie, etapowo, jako pojedyncze inwestycje. W każdym wniosku powierzchnia całkowita nie wynosiła, ani nie przekraczała 15 000 m². Decyzja środowiskowa nie jest podstawą przekazania spraw do BAiPP do załatwienia zgodnie z kompetencjami, a jedynie wnioski o warunki zabudowy.”

- b) 2 wnioski o wz²⁷ złożone zostały tego samego dnia tj. 07.11.2018 r. i obejmowały te same działki ewidencyjne (tylko ich różne części). Obydwa wnioski były jednocześnie procedowane, zaś jak wynikało m.in. z przywołanej wcześniej decyzji Nr 145/OŚ/2018 z 28.02.2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, obydwie planowane inwestycje objęte ww. wnioskami stanowiły składową część inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych, obejmującego łącznie budowę obiektów kubaturowych o powierzchni całkowitej przekraczającej 15.000 m².

Burmistrz wyjaśnił, że: „Wniosków o wz, złożonych oddzielnie jako pojedyncze inwestycje, zakończonych decyzjami Nr 70/2018 i Nr 2/2019, nie przekazano do realizacji do BAiPP, gdyż z identyczną sytuacją tut. Wydział (wówczas Wydział Architektury i Budownictwa) miał do czynienia w 2011 r. Kompetencje BAiPP obejmowały tak jak dzisiaj, inwestycje o powierzchni całkowitej przekraczającej 15 000 m².

Firma (...) złożyła w tym samym dniu 4 oddzielne wnioski na budowę budynków biurowych z usługami i garażem podziemnym na przylegających działkach, ze wspólnym szambem i układem komunikacyjnym. Powierzchnia całkowita dwukrotnie przekraczała 15 000 m².

Wnioski te zostały przekazane do BAiPP do załatwienia zgodnie z kompetencjami. Następnie zwrócono je do Dzielnicy Rembertów z uwagą, że Biuro nie znalazło podstawy prawnej do ich rozpatrywania, a fakt, że planowane obiekty stanowiły całość urbanistyczną, nie stanowiło przesłanki do rozpatrywania każdego z 4 wniosków w BAiPP (pismo w załączeniu). Tut. WAU dostosował sposób rozpatrzenia wniosków do stanowiska BAiPP.”

Trudno uznać jako działanie zasadne dostosowanie sposobu rozpatrzenia omawianych spraw do stanowiska BAiPP odnoszącego się do innego przypadku. W zakresie zbadanych spraw istotne jest kryterium kompetencyjne dla inwestycji stanowiących obiekty kubaturowe o powierzchni całkowitej do 15.000 m², zawarte w § 17 pkt 4 uchwały kompetencyjnej²⁸. Prowadzenie postępowań administracyjnych dla inwestycji stanowiących obiekty kubaturowe o powierzchni całkowitej powyżej 15.000 m², należy natomiast - zgodnie z przywoływanym wcześniej § 3 ust. 1 pkt 21 Rozdział I załącznika do regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy - do zakresu

²⁷ Dot. postępowań zakończonych wydaniem decyzji Nr 70/2018 oraz 2/2019.

²⁸ Uchwała Nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy

działania BAIPP. Ponownie należy zauważyć, że przywołane regulacje nie wskazują jednoznacznie na konieczność przekazywania do BAIPP wniosków o wz w przypadku gdy dotyczą różnych części tej samej działki ewidencyjnej, nawet złożonych w tym samym czasie przez tego samego Wnioskodawcę, to jednak zaznaczyć należy, że organ m.in. na podstawie przedkładanej do wniosków o wz decyzji Nr 145/OŚ/2018 z dnia 28.02.2018r. o środowiskowych uwarunkowaniach posiadał wiedzę, że planowane zamierzenia budowlane objęte ww. wnioskami stanowiły składową inwestycji polegającej na budowie zespołu 20 budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Organ powinien każdorazowo zbadać, czy złożone wnioski o warunki zabudowy nie stanowią części inwestycji zastrzeżonych do kompetencji BAIPP, w szczególności w przypadku gdy wynika to m.in. z dołączonych do wniosku koncepcji lub innych przedłożonych dokumentów.

Ustalono, że 6 kontrolowanych decyzji o pozwoleniu na budowę²⁹ z up. Prezydenta m.st. Warszawy podpisał Jacek Grabowski, Naczelnik WB, 3 kontrolowane decyzje o pozwoleniu na budowę³⁰ z up. Prezydenta m.st. Warszawy podpisała Renata Kunert, Naczelnik WB.

2 kontrolowane decyzje o warunkach zabudowy³¹ z up. Zarządu Dzielnicy Rembertów podpisała Katarzyna Zienkiewicz, inspektor w WAU, 2 kontrolowane decyzje³² z up. Zarządu Dzielnicy Rembertów podpisała Anna Popławska, główny specjalista w WAU, 7 kontrolowanych decyzji o warunkach zabudowy³³ z up. Zarządu Dzielnicy Rembertów podpisała Ewa Podchorska-Michalczuk, Naczelnik WAU.

Wykazane w kontroli naruszenia, uchybienia i nieprawidłowości oraz brak staranności przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy w zakresie stosowania przepisów prawnych oraz aktualnego dorobku orzecznictwa sądowo-administracyjnego, mogą świadczyć o konieczności zwiększenia bieżącego nadzoru nad realizacją tych zadań.

²⁹ Dot. decyzji o pozwoleniu na budowę Nr: 61/2017, 68/2017, 219/2018, 161/2019, 206/2019, 200/2019.

³⁰ Dot. decyzji o pozwoleniu na budowę Nr: 20/2022, 98/2022 i 9/PB/2023.

³¹ Dot. decyzji o warunkach zabudowy Nr: 28/2016 i 29/2016.

³² Dot. decyzji o warunkach zabudowy Nr: 237/2017 i 82/2019.

³³ Dot. decyzji o warunkach zabudowy Nr: 25/2018, 24/2018, 26/2018, 29/2018, 38/2018, 2/2019, 70/2018.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam, jak poniżej.

I. W zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę zalecam:

1. Prowadzić postępowania w sprawach o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę z należytą starannością oraz zachowaniem zasad i wymogów określonych w k.p.a. i przepisach prawa materialnego, w tym każdorazowo, przed wydaniem decyzji i zatwierdzeniem dokumentacji projektowej, sprawdzić spójność wszystkich załączonych przez Inwestora/Wnioskodawcę dokumentów wymaganych ustawą Prawo budowlane i przepisami odrębnymi z treścią wniesionego żądania, w szczególności w odniesieniu do zakresu i terenu inwestycji;
2. Każdorazowo sporządzać rozstrzygnięcia z należytą starannością, w szczególności z obligatoryjną spójnością przedmiotową osnowy decyzji z dokumentacją projektową oraz po zweryfikowaniu jej kompletności w zakresie obowiązku jej przedłożenia w jednobrzmiących egzemplarzach;
3. Każdorazowo, w przypadku złożenia przez tego samego Inwestora/Wnioskodawcę więcej niż jednego wniosku o pozwolenie na budowę dla różnych części tej samej działki ewidencyjnej, uprzednio wyjaśnić kwestię i ocenić, czy złożone wnioski o pozwolenie na budowę nie obejmują części inwestycji zastrzeżonych do kompetencji BAIPP, w szczególności gdy wskazują na to załączone do wniosku pozwolenia lub inne dokumenty, koncepcje i materiały.

II. W zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy zalecam:

1. Każdorazowo weryfikować we wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy wszystkie wymagane przepisami prawa informacje dot. planowanej inwestycji, a w przypadkach uzasadnionych bezzwłocznie wzywać Wnioskodawcę do dokonania stosownych korekt i uzupełnień na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., w tym w szczególności w zakresie dostarczenia prawidłowej informacji od gestorów sieci, dotyczących możliwości zaopatrzenia w media planowanej inwestycji zgodnie z wymogami art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. a u.p.z.p.;
2. Każdorazowo sprawdzić wewnętrzną spójność wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w zakresie charakterystyki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego przedstawionej w formach opisowej i graficznej, a w przypadku stwierdzenia występujących rozbieżności, wzywać Wnioskodawcę na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia stosownych wyjaśnień celem określenia prawidłowego (z użyciem pojęć zdefiniowanych przez Ustawodawcę) przedmiotu postępowania odzwierciedlającego rzeczywisty zakres planowanej inwestycji;
3. Każdorazowo, w przypadku złożenia przez tego samego Inwestora/Wnioskodawcę więcej niż jednego wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dot. różnych części tej samej działki ewidencyjnej lub działek w bezpośrednim sąsiedztwie, uprzednio wyjaśnić kwestię i ocenić, czy złożone wnioski nie obejmują części inwestycji zastrzeżonych do kompetencji

BAiPP, w szczególności gdy wskazują na to załączone do wniosku pozwolenia lub inne dokumenty, koncepcje i materiały;

4. Każdorazowo analizować treść wnoszonych żądań co do okoliczności występowania przesłanek dla przestrzegania obowiązujących wytycznych zawartych w pismach Zastępcy Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Michała Olszewskiego: znak AM-KD.670.12.2020.AAD z dnia 22 czerwca 2020 r. oraz AM-KD.6730.2.2022.ASW z dnia 15 lipca 2022 r.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pana w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń/wniosków pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń/wniosków pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuje Pana do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy oraz Dyrektorowi Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

PREZYDENT
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY



Rafał Trzaskowski

.....
(podpis Prezydenta)

Do wiadomości:

1. Pani Maria Wasiak – Sekretarz m.st. Warszawy.
2. Pani Marlena Happach – Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy

