



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, *11.04.* 2024 r.

Znak sprawy: KW-WP.1712.44.2023.IRY

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 (z późn. zm.), w związku z kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy w okresie od 19.06.2023 r. do 14.07.2023 r., w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy 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 § 32 ust. 5 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 niniejszy Projekt wystąpienia pokontrolnego.

Zadania związane z wydawaniem decyzji urbanistycznych 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, u.p.z.p., kpa), uchwałach Rady Miasta Stołecznego Warszawy (m.in. Statut

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1817 j.t.;

² Dz. U. z 2023 poz. 40 j.t.;

m.st. Warszawy³, Statut Dzielnicy Wola m.st. Warszawy⁴, uchwała kompetencyjna⁵) oraz zarządzeniach 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 Warszawy).

Zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w granicach administracyjnych Dzielnicy Wola w trybie u.p.z.p. (dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji BAiPP) w imieniu Zarządu Dzielnicy Wola wykonuje WAB dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

Bezpośredni nadzór nad WAB w okresie prowadzenia kontrolowanych postępowań sprawowali:

- Pan Adam Hać od 01.01.2022 r. do 01.12.2022 r.⁷,
- Pan Krzysztof Strzałkowski od 02.12.2022 r. do 30.12.2022 r.⁸,

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

Ustalono, że w okresie od 1.01.2022 r. do 31.12.2022 roku, w wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano 47 decyzji w sprawach o ustalenie warunków zabudowy.

Sprawdzenie 7 decyzji⁹ (wybranych z ogółu) oraz przebiegu poprzedzających ich wydanie postępowań wykazało, że:

1. W postępowaniu zakończonym decyzją Nr 5/U/2022/wz akta sprawy nie zawierały projektu decyzji o warunkach zabudowy, który został przekazany do zarządcy drogi w trybie art. 53 ust. 4. pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ (dalej: u.p.z.p.) w celu dokonania uzgodnienia zgodnie z wymogami ww. przepisu prawa.

W powyższej kwestii, Zastępca Burmistrza Grażyna Orzechowska - Mikulska potwierdziła, że: projekt decyzji o warunkach zabudowy nie został przekazany do Wydziału Infrastruktury Drogowej dla Dzielnicy Wola, jednakże jak wskazała przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, iż

³ Statut m.st. Warszawy stanowiący załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r.;

⁴ Załącznik Nr 17 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r.;

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;

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

⁷ Uchwała Nr 1628/2019 Zarządu Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 14 maja 2019 r.;

⁸ Uchwała Nr 9830/2022 Zarządu Dzielnicy Wola m.st. Warszawy z dnia 2 grudnia 2022 r.;

⁹ Sprawdzono postępowania oraz wydane decyzje o Nr: 8/U/2022/wz, 37/U/2022/wz, 40/U/2022/wz, 28/U/2022/wz, 38/U/2022/wz, 5/U/2022/wz, 13/U/p/2022/wz;

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U.2023.977 t.j.;

stanowisko ww. zarządcy drogi zostało wyrażone w formie opinii pismem z dnia 17 lutego 2021 r. Jednocześnie, Zastępca Burmistrza przedstawiła pogląd, że „(...) brak było podstawy prawnej do przekazania projektu decyzji do Wydziału Infrastruktury Drogowej dla Dzielnicy Wola, tak jak to ma miejsce w przypadku uzgodnienia projektu decyzji przez inne organy wymienione w art. 53 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...).” w sytuacji, gdy zarządca drogi i organ uzgadniający warunki zabudowy działają w ramach jednego organu, jakim jest Prezydent m.st. Warszawy.

Należy wskazać, że powyżej zaprezentowana interpretacja dot. stosowania art. 53 ust. 4. pkt 9 u.p.z.p. wydaje się być nieuprawniona w odniesieniu do wymogów określonych przez Ustawodawcę w tym zakresie. Przepisy art. 53 u.p.z.p. stanowią wyrażoną wprost podstawę prawną do dokonania uzgodnienia decyzji (a więc jej projektu), przy czym nie zawierają żadnych zwolnień lub szczególnych dyspozycji w sytuacji kiedy zarządca drogi i organ uzgadniający warunki zabudowy działają w ramach jednego organu. Zatem, w tym przypadku, w celu dokonania wymaganego przepisem art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p. uzgodnienia z zarządcą drogi, organ prowadzący postępowanie był obowiązany do przekazania przygotowanego projektu decyzji. Tym bardziej, że dla prawidłowości ustalenia warunków obsługi komunikacyjnej planowanej inwestycji w wydanej decyzji, kluczowym jest tutaj uzyskanie pozytywnego uzgodnienia, natomiast w przywołanym powyżej piśmie z dnia 17 lutego 2021 r. uzgodniono negatywnie projektowaną inwestycję, z uwagi na kolizję projektowanego budynku z rezerwą terenu przeznaczoną pod planowaną rozbudowę ulicy Sowińskiego.

Co prawda Zastępca Burmistrza Grażyna Orzechowska - Mikulska wskazała, że przed wydaniem decyzji Nr 5/U/2022/wz, organ prowadzący postępowanie uwzględnił zastrzeżenia zarządcy drogi i wyeliminował przyczynę negatywnego uzgodnienia planowanej inwestycji oraz wyjaśniła m.in., że: „Ponowne wystąpienie o uzgodnienie do zarządcy drogi, w sytuacji wyeliminowania jedynej negatywnej przesłanki stanowiska Wydziału Infrastruktury Drogowej dla Dzielnicy Wola, niepotrzebnie przedłużyłoby postępowanie. Nie było zasadne z punktu widzenia ekonomiki działania i niekorzystne z punktu widzenia interesu społecznego.”

Jednakże w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że takie działanie nie znajduje oparcia w przepisach prawa obowiązujących przy rozpatrywaniu indywidualnej sprawy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Uzyskanie pozytywnego uzgodnienia nie może być domniemane. Wyeliminowanie przyczyny negatywnego uzgodnienia projektu decyzji nie zwalnia organu od uzyskania pozytywnej opinii, zgody, zajęcia stanowiska przez wyspecjalizowane wydziały lub jednostki. W odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego, właściwym do określenia warunków w trybie art. 53 ust. 4. pkt 9 u.p.z.p. był jedynie zarządca drogi i w żadnym wypadku nie mógł być pomijany ze względu na ewentualne zagrożenia lub ich brak ze strony planowanej inwestycji.

Zgodnie z zasadami prawa materialnego i proceduralnego w tym przedmiocie, projekt decyzji o warunkach zabudowy winien być uzgodniony, zaopiniowany w takim kształcie, w jakim organ

zamierza wprowadzić go do porządku prawnego jako wiążące rozstrzygnięcie. W razie wprowadzenia istotnych zmian do projektu decyzji niezbędne jest ponowne przeprowadzenie procedury uzgodnieniowej.

Wobec powyższego, kolejno stwierdzić należy, że zapis w treści wydanej decyzji cyt.: „... w toku postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie organ otrzymał uzgodnienie właściwego zarządcy drogi ...” nie znajdował potwierdzenia w zgromadzonym w tej sprawie materiale dowodowym.

Zgodnie z orzecznictwem¹¹ brak jest możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy w zakresie zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego bez uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi. Żaden również przepis nie wyłączył kompetencji jednostki uzgadniającej projekt decyzji o warunkach zabudowy do zajęcia stanowiska przez wyspecjalizowane wydziały lub jednostki. Dokonane ustalenia powinny stanowić część uzasadnienia faktycznego decyzji kończącej postępowanie.

Powołując się na dominujący pogląd orzecznictwa¹², podkreślić trzeba iż przedmiotem uzgodnienia jest projekt decyzji o warunkach zabudowy, a nie wniosek wszczynający postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Organ dokonujący uzgodnienia nie bada czy zamierzona inwestycja może być realizowana na określonej działce, ale bada czy sporządzony projekt decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych.

2. W 2 postępowaniach¹³, naruszono zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu określoną w art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej: kpa), ponieważ w obydwu przypadkach, po usunięciu przez Wnioskodawców wskazanych w pisemnych wezwaniach nieprawidłowości, organ nie zawiadomił ponownie (oddzielnym pismem) stron postępowania o fakcie zebrania dowodów i materiałów w danym postępowaniu oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji. Przy czym, trzeba zauważyć, że w poszczególnych przypadkach organ nie powiadomił stron postępowania o istotnych okolicznościach sprawy i dowodach, tj:

- o fakcie dokonania przez Wnioskodawcę korekty wniosku w zakresie rozszerzenia terenu inwestycji o działkę nr ewid. : z obrębu
- o sporządzeniu przez organ analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹¹ Patrz np.: Wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r. II OSK 1376/18, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r. IV SA/Wa 3033/19, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2020 r., II SA/Po 457/19;

¹² Patrz np.: Wyrok WSA z dnia 23 listopada 2015 r. w Warszawie IV SA/Wa 2309/15 LEX nr 2030773, Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r. II OSK 1493/13 LEX nr 1769881, Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r. OSK 878/11 LEX nr 1252223;

¹³ Dot. postępowań zakończonych decyzjami Nr: 8/U/2022/wz i 40/U/2022/wz;

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm;

Co prawda, w zakresie zastosowania art. 10 § 1 kpa w tych postępowaniach, Zastępca Burmistrza Adam Hać oraz Zastępca Burmistrza Robert Rafałowski w sposób tożsamy wyjaśnili, że wystosowane do stron pisemne zawiadomienia o wszczęciu poszczególnych postępowań stanowiły informację dla stron postępowania o tym, co dzieje się w sprawie, o możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, to jednak wskazać trzeba iż Ustawodawca 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.

W obu przypadkach, stosowana przez organ praktyka nie wypełnia dyspozycji Ustawodawcy zawartej w art. 10 § 1 kpa zawierającej wyraźnie określony obowiązek organu oraz prawa stron postępowania, które co do zasady pozostawione są do realizacji jedynie woli stron, a nie do oceny i decyzji organu.

Także linia orzecznicza¹⁵ potwierdza, że sformułowanie „przed wydaniem decyzji” użyte w art. 10 kpa jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia.

3. W 3 postępowaniach¹⁶ naruszono art. 35 § 1 kpa, gdyż przy uwzględnieniu okresów odliczeń wg art. 35 § 3 kpa, postępowania te prowadzono ze znacznym przekroczeniem terminu 2 m-cy, i tak;
- a) decyzję o warunkach zabudowy Nr 8/U/2022/wz wydano po upływie 203 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Adam Hać, Wnioskodawca kilkakrotnie korygował i uzupełniał wniosek złożony 4 października 2021 r. i w związku z koniecznością wprowadzenia korekt w projekcie decyzji została wydana dopiero 25 kwietnia 2022 r.;
 - b) decyzję o warunkach zabudowy Nr 28/U/2022/wz wydano po upływie 567 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Adam Hać, : „ (...) przedmiotowa sprawa odznacza się szczególnie skomplikowanym charakterem. Ujawnienie nowych okoliczności rzutujących na rozstrzygnięcie sprawy skutkowało koniecznością wykonania ponownych obliczeń parametrów zabudowy występującej na badanym obszarze, a co za tym idzie dokonania ponownych uzgodnień wynikających wprost z upzp. Duży obszar analizowany zabudowany wieloma budynkami, konieczność uzyskania niezbędnych linii rozgraniczających Trasy N-S oraz potrzeba dodatkowego zebrania materiału dowodowego i zawiadomienia stron postępowania sprawiły, że czas postępowania, po uwzględnieniu odliczeń, wyniósł 177 dni.”;

¹⁵ 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;

¹⁶ Dot. postępowań zakończonych decyzjami Nr: 8/U/2022/wz, 28/U/2022/wz i 38/U/2022/wz;

c) decyzję o warunkach zabudowy Nr 38/U/2022/wz wydano po upływie 609 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Adam Hać, : „(...) przedłużająca się procedura ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji nie była związana z opieszałością organu lecz ze spornymi interesami stron postępowania podyktowanymi charakterem inwestycji, m.in. posadowieniem planowanego budynku w ostrej granicy z działką sąsiednią. Po otrzymaniu zawiadomienia o zebraniu dowodów i uzgodnień w przedmiotowym postępowaniu strony złożyły wnioski, zastrzeżenia i sugestie do przedmiotowej inwestycji. Obowiązkiem organu było przeanalizowanie i uwzględnienie ich, lub nie, w decyzji o warunkach zabudowy. Organ sprawnie podejmował czynności w sprawie i nie był bierny w swoich działaniach. Potrzeba dodatkowego zebrania materiału dowodowego i zawiadamiania stron postępowania sprawiły, że czas postępowania, po uwzględnieniu odliczeń, wyniósł 165 dni.”

Należy jednak zauważyć, że we wszystkich ww. postępowaniach doszło również do naruszenia zasady szybkości postępowania zawartej w art. 12 § 1 kpa.

Zgodnie z art. 35 § 1 kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, zaś art. 35 § 3 kpa wskazuje, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Zgodnie z art. 36 § 1 kpa, o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Jak wskazuje orzecznictwo¹⁷, nie ulega wątpliwości, że nawet w sprawach o skomplikowanym charakterze organ winien działać wnikliwie i szybko.

Wszystkie zbadane decyzje¹⁸ podpisał z upoważnienia Zarządu dzielnicy Wola m.st. Warszawy Pan Aleksander Krzyżanowski Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

Skala oraz charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniają sformułowanie ogólnej oceny pozytywnej z zastrzeżeniami. Wykazane w kontroli naruszenia, uchybienia i nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów prawnych oraz aktualnego dorobku orzecznictwa sądowo-administracyjnego, mogą świadczyć o konieczności zwiększenia bieżącego nadzoru nad realizacją tych zadań.

¹⁷ np. : Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r. II SAB/Wr 155/23, LEX 3583618,

¹⁸ Dot. decyzji o Nr: 8/U/2022/wz, 37/U/2022/wz, 40/U/2022/wz, 28/U/2022/wz, 38/U/2022/wz, 5/U/2022/wz, 13/U/p/2022/wz.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Każdorazowo - w celu dokonania uzgodnienia zgodnie z wymogami art. 53 ust. 4. pkt 9 u.p.z.p. - przekazywać projekty decyzji o warunkach zabudowy do zarządcy drogi;
2. Prowadzić postępowania w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z należytą starannością oraz zachowaniem zasad i wymogów k.p.a. oraz przepisach prawa materialnego, w tym z zachowaniem dyspozycji art. 10 § 1 kpa zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, w szczególności – po zebraniu dowodów i materiałów w danym postępowaniu – przed wydaniem decyzji odrębnym pismem zawiadamiać strony o tym fakcie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
3. Rozpatrywać złożone wnioski bez zbędnej zwłoki z poszanowaniem zasady szybkości postępowania zawartej w art. 12 kpa oraz z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa, a w przypadku braku takiej możliwości pisemnie zawiadamiać strony o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy zgodnie z wymogami art. 36 kpa;
4. Zorganizować cykliczne szkolenia obowiązującego prawa materialnego oraz proceduralnego w zakresie realizowanych zadań;
5. Zwiększyć bieżący nadzór 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 zobowiązuje Pana do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Architektury i Planowania Przestrzennego oraz Dyrektorowi Biura Kontroli.

MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY



Rafał Trzaskowski

(podpis Prezydenta)

Do wiadomości:

1. Pani Maria Wąsiak - Sekretarz Miasta Stołecznego Warszawy
2. Pani Marlena Happach – Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego

