Warszawa,22. 07. 2024 r.

**KW-WP.1712.5.2024.JSL**

**Pan**

**Krzysztof Miszewski**

**Burmistrz**

**Dzielnicy Targówek 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 kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w okresie od 26.02.2024 r. do 22.03.2024 r. w zakresie prawidłowości wydawania w roku 2023 decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie zgodności dokumentacji projektowej z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 25.03.2024 r., stosownie do § 39 ust. 3 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.

Ustalono, iż zgodnie z przedłożonym w toku kontroli rejestrem w 2023 roku w wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano 102 decyzje z wniosku o pozwolenie na budowę.

Skontrolowano 7 wybranych projektów zagospodarowania terenu i projektów architektoniczno-budowlanych w zakresie zgodności z ustaleniami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) lub decyzji o warunkach zabudowy (dalej: decyzji WZ), zatwierdzonych decyzjami rozstrzygającymi o udzieleniu pozwolenia na budowę, w tym dotyczące:

- 4[[1]](#footnote-1) inwestycji położonych na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Zacisze - Elsnerów – uchwalonego przez Radę m.st. Warszawy uchwałą Nr LXXXIV/2865/2006 z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Zacisze – Elsnerów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2006 r., nr 232, poz. 8576) zmienionego przez Radę m.st. Warszawy uchwałą Nr XXI/729/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr LXXXIV/2865/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 października 2006 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Zacisze – Elsnerów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2008 r., nr 12, poz. 416) oraz zmienionego przez Radę m.st. Warszawy uchwałą NR XL/1232/2008 z dnia 2 października 2008 r. w sprawie sprostowania błędu w uchwale nr LXXXIV/2865/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 października 2006 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Zacisze – Elsnerów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2008 r., nr 188, poz. 6772);

- 1[[2]](#footnote-2) inwestycji położonej na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Targówka Przemysłowego w gminie Warszawa Targówek – uchwalonego przez Radę Gminy Warszawa Targówek uchwałą Nr XX/227/00 z dnia 27.04.2000 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Targówka Przemysłowego w gminie Warszawa Targówek (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2000 r., nr 98, poz. 969)[[3]](#footnote-3);

- 2[[4]](#footnote-4) inwestycji położonych na obszarach nie objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Kontrola wykazała m.in. naruszenia i nieprawidłowości, jak poniżej.

1. Zatwierdzono 5[[5]](#footnote-5) projektów zagospodarowania terenu i architektoniczno-budowlanych pomimo braku możliwości sprawdzenia ich zgodności z zapisami mpzp lub decyzji WZ, tj.:
2. w 3[[6]](#footnote-6) przypadkach zatwierdzono dokumentację projektową, która nie zawierała informacji dot. możliwości naturalnej wegetacji roślin na zaprojektowanej powierzchni kraty trawnikowej poprzez przeprowadzenie analizy podłoża, sposobu mocowania kraty oraz możliwości retencji wody. Powyższa informacja była niezbędna do zakwalifikowania tej powierzchni jako biologicznie czynnej i dawałaby pewność, co do stwierdzenia o zgodności projektowanych inwestycji z:

* § 34 ust. 4 pkt 8 mpzp terenu osiedla Zacisze Elsnerów w zakresie zachowania 45% terenu biologicznie czynnego[[7]](#footnote-7),
* § 27 ust. 4 pkt 7 mpzp terenu osiedla Zacisze Elsnerów w zakresie zachowania 45% terenu biologicznie czynnego[[8]](#footnote-8),
* § 145 ust. 3 pkt 5 mpzp terenu osiedla Zacisze Elsnerów w zakresie zachowania 20% terenu biologicznie czynnego[[9]](#footnote-9).

Pani Burmistrz Małgorzata Kwiatkowska (dalej: Pani Burmistrz) wyjaśniła, że organ nie żądał szczegółowych rozwiązań tych powierzchni, gdyż są to rozwiązania ogólne znane, a samo oznaczenie przez projektanta na projekcie zagospodarowania terenu tych powierzchni jako terenu zaliczanego do powierzchni biologicznie czynnej jest wystarczające i daje gwarancję wykonania ich w prawidłowy sposób.

Jednak zauważyć należy, że w oparciu o definicję określoną w § 3 pkt 22 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[[10]](#footnote-10) (dalej: warunki techniczne), jako teren biologicznie czynny należy rozumieć m.in. teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencje wód opadowych. Dodatkowo, zgodnie z linią orzeczniczą[[11]](#footnote-11) stwierdzić trzeba, że możliwość zaliczenia powierzchni wyłożonej określonym rodzajem kraty trawnikowej do powierzchni biologicznie czynnej jest uzależniona od rodzaju i warstw jej podbudowy, a organ w każdym wypadku powinien zbadać sposób umieszczenia takiej kraty w gruncie celem ustalenia, czy istnieją warunki naturalnej wegetacji roślin;

1. w dokumentacji projektowej zatwierdzonej decyzją nr (dane zanonimizowane) wskazano błędnie obliczony bilans terenu, tj. w części opisowej projektu zagospodarowania terenu przedstawiono niespójne dane czyli suma powierzchni utwardzonych, powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej nie równała się z powierzchnią terenu inwestycji.

Ponadto wskazać należy, że powierzchnia działki ewidencyjnej, na której projektowana była inwestycja (dane zanonimizowane) zgodnie z informacją z rejestru gruntów z dnia 21.03.2023 r. wynosiła 973 m², natomiast w bilansie terenu powierzchnia ta została wskazana jako 970 m².

W związku z ww. niespójnościami i nieprawidłowościami w dokumentacji projektowej organ nie miał możliwości sprawdzenia zgodności planowanej inwestycji z § 35 ust. 4 pkt 7 i 8 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla Zacisze Elsnerów, tj. w zakresie maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowanej oraz minimalnego procentowego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej;

1. w dokumentacji projektowej zatwierdzonej decyzją Nr (dane zanonimizowane) nie wykazano zgodności planowanej inwestycji z decyzją Nr (dane zanonimizowane) z dnia 14.10.2022 r. o warunkach zabudowy w zakresie ppkt 3.2.5. tj. nie udokumentowano w projekcie budowlanym, że gleba i ziemia spełniają standardy przewidziane dla gruntów na terenach mieszkaniowych, określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi[[12]](#footnote-12).

Ponadto zaznaczyć należy, iż w ppkt 3.2.5. ww. decyzji WZ określono również, że „wskazane jest przeprowadzenie badań zanieczyszczeń gleby i ziemi (…)”, a także, że „w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeń przekraczających wartości dopuszczalne dla terenów mieszkaniowych, ziemię należy usunąć lub przeprowadzić remediację w porozumieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie”.

Pani Burmistrz wyjaśniła, że organ uznał, iż warunek dokumentowania, że gleba i ziemia spełniają standardy przewidziane dla gruntów na terenach mieszkaniowych ma zastosowanie w przypadku, gdy zostają one zachowane na terenie inwestycji, co w omawianym przypadku nie miało miejsca z uwagi na budowę garażu podziemnego obejmującego cały teren działki w jej granicach geodezyjnych, co skutkowałoby koniecznością wywiezienia gleby i ziemi.

Nie sposób jednak zgodzić się z argumentacją Pani Burmistrz, gdyż ppkt 3.2.5. decyzji WZ jednoznacznie obliguje projektanta do udokumentowania na etapie sporządzania projektu budowlanego, spełnienia standardów gleby i ziemi przewidzianych dla gruntów mieszkaniowych, nie wskazując odstępstw od ww. wymogu np. w przypadku zastosowania rozwiązań projektowych, które skutkują koniecznością usunięcia ziemi z terenu inwestycji.

Należy natomiast zgodzić się z Panią Burmistrz, że decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza o lokalizacji projektowanego budynku, w tym jego części podziemnej, natomiast zaznaczyć należy iż pomimo powyższego jej zapisy są wiążące dla organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Ponadto jak wskazuje również orzecznictwo[[13]](#footnote-13) zgodnie z art. 55 w zw. Z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[[14]](#footnote-14), decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę, a ww. związanie oznacza nie tylko obowiązek organu architektoniczno-budowlanego wynikający z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[[15]](#footnote-15) (dalej: Prawo budowlane), ale także wprowadza wyraźny zakaz postępowania wbrew oznaczonym wymogom decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Ustalenie tych warunków w decyzji o warunkach zabudowy to nie tylko oznaczenie parametrów samego planowanego obiektu, ale także ustalenie innych warunków i zasad, które powinna spełniać planowana inwestycja. Ponadto zgodnie z panującym w orzecznictwie i doktrynie poglądem należy rozumieć, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może dokonywać weryfikacji decyzji o warunkach zabudowy, a przede wszystkim nie jest uprawniony do dokonywania jej wykładni we własnym zakresie.

We wszystkich ww. przypadkach, w toku prowadzonego postępowania, organ nie zobowiązał inwestora w formie postanowienia do usunięcia opisanych powyżej nieprawidłowości, czym naruszył art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.

1. Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzją (dane zanonimizowane) zawierała niespójności w zakresie dot. m.in. zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Zacisze - Elsnerów tj.:
2. w części opisowej projektu zagospodarowania terenu w „zestawieniu powierzchni działki i budynku” błędnie określono nazwę wskaźnika, tj. „wskaźnik intensywności powierzchni zabudowy” w stosunku do obliczonej wartości, która dotyczyła wskaźnika powierzchni zabudowanej.

Zgodnie ze wskazanymi przez projektanta obliczeniami podany wskaźnik tj. 43,87% stanowi wskaźnik powierzchni zabudowanej zgodny z definicją zawartą w § 2 pkt. 15 mpzp, a nie wskaźnik intensywności zabudowy. Zaznaczyć należy, iż § 34 ust. 4 pkt 7 mpzp ustala maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowanej dla planowanej inwestycji – 45%, i m.in. w tym zakresie projektant winien wykazać zgodność projektowanej inwestycji;

1. w części opisowej projektu zagospodarowania terenu oraz części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego występowały rozbieżności w zakresie liczby zaprojektowanych miejsc postojowych.

Na rysunku „Rzut kondygnacji -1” oznaczonych zostało 5 miejsc postojowych, natomiast z ww. części tekstowej wynika, iż w garażu zaprojektowanych zostało 6 miejsc postojowych i 1 miejsce na terenie działki.

Przy czym, w żadnym z ww. 2 przypadków, w toku prowadzonego postępowania organ nie zobowiązał inwestora w formie postanowienia do usunięcia opisanych powyżej nieprawidłowości, czym naruszył art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.

Bezpośredni nadzór nad pracą w Wydziale Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy (dalej: WAB) w 2023 r. zgodnie z przyjętym podziałem obowiązków i kompetencji między członkami Zarządu Dzielnicy sprawowali:

* Pani Dorota Kozielska – Zastępca Burmistrza – do 6.11.2023 r.[[16]](#footnote-16),
* Pan Jędrzej Kunowski – Zastępca Burmistrza – od 7.11.2023 r.[[17]](#footnote-17)

W kontrolowanym okresie pracą WAB dla Dzielnicy Targówek kierował p. Wojciech Pietrzak Naczelnik Wydziału WAB.

Wśród 7 zbadanych pozwoleń na budowę : 5 decyzji[[18]](#footnote-18) podpisał z upoważnienia Prezydenta  
m.st. Warszawy Pan Wojciech Pietrzak Naczelnik WAB dla Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy,  
2 decyzje[[19]](#footnote-19) podpisał z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy Pan Rafał Lewtakowski Kierownik Referatu Administracji Architektoniczno-Budowlanej w WAB dla Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy.

Skala oraz charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniają sformułowanie ogólnej oceny pozytywnej z zastrzeżeniami wynikającymi z wykazanych powyżej przypadków jednostkowych naruszeń przepisów prawnych oraz przypadków niewystarczającej staranności w wykonywaniu zadań w zbadanym zakresie.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Każdorazowe rzetelne sprawdzanie zatwierdzanego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, w szczególności pod względem poprawności i kompletności wymaganych przepisami prawa opinii, uzgodnień, pozwoleń, informacji oraz danych i obliczeń stanowiących o zgodności z ustaleniami mpzp danego obszaru lub decyzji o warunkach zabudowy.
2. Wypełnianie dyspozycji art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, tj. w przypadku stwierdzenia braków i nieprawidłowości w projekcie zagospodarowania działki lub terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym, każdorazowe zobowiązywanie inwestora w formie postanowienia do ich usunięcia.
3. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o pozwolenie na budowę i sporządzanie dokumentów z należytą starannością w sposób zgodny z wymogami Prawa budowlanego oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[[20]](#footnote-20), w tym w szczególności w celu sprawdzenia zgodności załączonej dokumentacji projektowej z ustaleniami mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy, każdorazowe egzekwowanie od wnioskodawcy:

* informacji dot. możliwości naturalnej wegetacji roślin na zaprojektowanej powierzchni kraty trawnikowej poprzez przeprowadzenie analizy podłoża, sposobu mocowania kraty i możliwości retencji wody;
* dokumentacji projektowej zawierającej poprawnie obliczony bilans terenu.

1. Zorganizowanie cyklicznych szkoleń dotyczących obowiązującego prawa materialnego oraz proceduralnego w zakresie realizowanych zadań.
2. 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 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 zobowiązuję 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

Do wiadomości:

1. Pani Renata Kaznowska – Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy
2. Pan Bartosz Rozbiewski – p.o. Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy

1. Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzjami Nr (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-1)
2. Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzją Nr (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-2)
3. Uchwałą Nr LXXXVIII/2875/2023 z dnia 21 września 2023 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Swojskiej, tym samym moc utraciła Uchwała nr XX/227/00 Rady Gminy Warszawa - Targówek z dnia 27 kwietnia 2000 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Targówka Przemysłowego w gminie Warszawa – Targówek. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzjami nr: (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-4)
5. Projekty budowlane zatwierdzone decyzjami Nr: (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-5)
6. Dot. projektów budowlanych zatwierdzonych decyzjami: Nr: (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-6)
7. Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją Nr (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-7)
8. Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją Nr (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-8)
9. Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją Nr (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-9)
10. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225 t.j. [↑](#footnote-ref-10)
11. ### Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2018 r. II SA/Gd 500/18, LEX nr 2603882; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. II SA/Gd 528/12, LEX nr 1234931.

    [↑](#footnote-ref-11)
12. Dz. U. z 2016 r. poz. 1395 [↑](#footnote-ref-12)
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 marca 2019 r. II SA/Kr 59/19, LEX nr 2705289, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. II OSK 2639/15, LEX nr 2340970. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 t.j. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 t.j. [↑](#footnote-ref-15)
16. Uchwała Nr 2787/2022 Zarządu Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia podziału zadań między Członków Zarządu Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy. [↑](#footnote-ref-16)
17. Uchwała Nr 6548/2023 Zarządu Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 2787/2022 Zarządu Dzielnicy Targówek Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia podziału zadań między Członków Zarządu Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy. [↑](#footnote-ref-17)
18. Dot. decyzji o Nr: (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-18)
19. Dot. decyzji o Nr: (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-19)
20. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 t.j. [↑](#footnote-ref-20)