



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, 22.01.2024 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:

- 4¹ 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);
- 1² 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;
- 2⁴ inwestycji położonych na obszarach nie objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

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

1. Zatwierdzono 5⁵ projektów zagospodarowania terenu i architektoniczno-budowlanych pomimo braku możliwości sprawdzenia ich zgodności z zapisami mpzp lub decyzji WZ, tj.:
 - a) w 3⁶ przypadkach zatwierdzono dokumentację projektową, która nie zawierała informacji dot. możliwości naturalnej roślinności na zaprojektowanej powierzchni kraty trawnikowej poprzez przeprowadzenie analizy podłoża, sposobu mocowania kraty

¹ Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzjami i

² Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzją

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.

⁴ Dokumentacja projektowa zatwierdzona decyzjami

⁵ Projekty budowlane zatwierdzone decyzjami

⁶ Dot. projektów budowlanych zatwierdzonych decyzjami.

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 czynnego⁷,
- § 27 ust. 4 pkt 7 mpzp terenu osiedla Zacisze Elsnerów w zakresie zachowania 45% terenu biologicznie czynnego⁸,
- § 145 ust. 3 pkt 5 mpzp terenu osiedla Zacisze Elsnerów w zakresie zachowania 20% terenu biologicznie czynnego⁹.

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 usytuowanie¹⁰ (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 orzecniczą¹¹ 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;

- b) w dokumentacji projektowej zatwierdzonej decyzją łącznie
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.

⁷ Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją

⁸ Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją

⁹ Dot. inwestycji zatwierdzonej decyzją

¹⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 1225 t.j.

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.

Ponadto wskazać należy, że powierzchnia działki ewidencyjnej, na której projektowana była inwestycja, 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;

- c) w dokumentacji projektowej zatwierdzonej decyzją, nie wykazano zgodności planowanej inwestycji z decyzją 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 ziemi¹².

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 wywieżenia 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,

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1395

natomiast zaznaczyć należy iż pomimo powyższego jej zapisy są wiążące dla organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Ponadto jak wskazuje również orzecznictwo¹³ zgodnie z art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, 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 budowlane¹⁵ (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.

2. Dokumentacja projektowa zatwierdzona zawierała niespójności w zakresie dot. m.in. zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Zacisze - Elsnerów tj.:
 - a) 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;

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.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 977 t.j.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 682 t.j.

- b) 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,
- Pan Jędrzej Kunowski – Zastępca Burmistrza – od 7.11.2023 r.¹⁷

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

Wśród 7 zbadanych pozwoleń na budowę : 5 decyzji¹⁸ podpisał z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy Pan Wojciech Pietrzak Naczelnik WAB dla Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy, 2 decyzje¹⁹ 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.

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.

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.

¹⁸ Dot. decyzji

¹⁹ Dot. decyzji

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 zobowiązanie 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 administracyjnego²⁰, 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.
4. Zorganizowanie cyklicznych szkoleń dotyczących obowiązującego prawa materialnego oraz proceduralnego w zakresie realizowanych zadań.
5. 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.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 t.j.

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