Warszawa, 23. 07 2024 r.

**Znak sprawy: KW-WP.1712.87.2023.IRY**

**Pan**

**Grzegorz Pietruczuk**

**Burmistrz Dzielnicy Bielany**

**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 Bielany m.st. Warszawy w okresie od 30.11.2023 r. do 21.12.2023 r., w zakresie prawidłowości wydawania decyzji urbanistycznych w Urzędzie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy w roku 2022, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 09.01.2024 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.

Zadania związane z wydawaniem decyzji urbanistycznych na obszarze w granicach administracyjnych Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy określają regulacje prawne zawarte w ustawach (m.in. ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[[1]](#footnote-1), ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym[[2]](#footnote-2), u.p.z.p., kpa), uchwałach Rady Miasta Stołecznego Warszawy (m.in. Statut m.st. Warszawy[[3]](#footnote-3), Statut Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy[[4]](#footnote-4), uchwała kompetencyjna[[5]](#footnote-5)) oraz zarządzeniach Prezydenta m.st. Warszawy (m.in. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy[[6]](#footnote-6), w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Bielany Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy).

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

Bezpośredni nadzór nad WAB w okresie prowadzenia kontrolowanych postępowań od 01.01.2022 r. do 01.12.2022 r. sprawował: Pan Włodzimierz Piątkowski - Zastępca Burmistrza Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy.

W kontrolowanym okresie, tj. w roku 2022, pracą WAB dla Dzielnicy Bielany kierowała p. Aleksandra Urban - Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Bielany, a Pani Sylwia Karasińska była Kierownikiem Referatu Urbanistyki w Wydziale Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Bielany.

Ustalono, że w okresie od 1.01.2022 r. do 31.12.2022 roku, w wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano 116 decyzji w sprawach o ustalenie warunków zabudowy.

Sprawdzenie 7 decyzji[[7]](#footnote-7) (wybranych z ogółu) oraz przebiegu poprzedzających ich wydanie postępowań wykazało, że:

1. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) naruszono zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu określoną w art. 10 § 1 Kodeks postępowania administracyjnego[[8]](#footnote-8) (dalej: kpa), ponieważ w aktach sprawy brak było zawiadomienia stron postępowania o zebranym materiale dowodowym przed wydaniem decyzji, pn otrzymaniu w dniu 19.07.2022 r. od zarządcy drogi ul. Brązowniczej uzgodnienia projektu decyzji o wz.

Co prawda, w zakresie zastosowania art. 10 § 1 kpa w tym postępowaniu, Zastępca Burmistrza Włodzimierz Piątkowski m.in. wyjaśnił że:"... Dla usprawiedliwienia braku zawiadomienia stron postępowania o zebranym materiale dowodowym przed wydaniem decyzji, zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego należy wziąć pod uwagę zakres prowadzonego postępowania tj. budowę budynku jednorodzinnego do 10 m. wysokości oraz informację jaką organ udzielił w zawiadomieniu z dnia 7 lipca 2022 r., w którym wskazał, że decyzja zostanie wydana w ciągu 90 dni od złożenia wniosku. Strony postępowania miały wszystkie dane do osoby prowadzącej postępowanie. Mogły pisać maile oraz dzwonić i uzyskiwać informacje w sprawie.

W tym samym dniu dostały projekt decyzji o warunkach zabudowy wraz z pismem kierowanym do Wydziału Infrastruktury dla Dzielnicy Bielany, z którego wynikało kiedy dokonanie będą uzgodnienia."

Jednakże w powyższym przypadku, 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 orzecznicza[[9]](#footnote-9) 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.

Odnosząc się do wyjaśnień Zastępcy Burmistrza iż: „Od 3 stycznia 2022 r. weszły w życie przepisy wprowadzające zmiany m.in. w zakresie wydawania warunków zabudowy. Termin na załatwienie sprawy, liczony jest od dnia złożenia wniosku, został określony na 90 dni. Nie wlicza się do niego terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Przekroczenie tego terminu może skutkować karą nałożona przez Wojewodę (500 zł za każdy dzień zwłoki)." należy zauważyć, że termin określony w art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503; ost.zm. Dz.U. z 2022 r. poz. 2747; dalej: u.p.z.p.) nie wskazuje czasu, w jakim organ miałby załatwić sprawę (90 dni), a jedynie określa okres, po przekroczeniu którego na organ nakładana jest kara, w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Zatem kierowanie się niewłaściwym przepisem w kwestii terminu załatwienia sprawy, za każdym razem może powodować naruszenie zasady szybkości postępowania i przekroczenie terminów wskazanych w art. 35 ust. 3 k.p.a., których stosowanie powinno być codzienną praktyką organu.

Należy zauważyć, że u.p.z.p. nie znosi ustanowionego kodeksem postępowania administracyjnego obowiązku załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Organy powinny w tych sprawach działać wnikliwie i szybko.

1. W 2 postępowaniach[[10]](#footnote-10) 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;
2. decyzję o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) wydano po upływie 321 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Burmistrz: „Rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją (dane zanonimizowane) było szczególnie skomplikowane z uwagi na potrzebę odnalezienie faktycznych stron postępowania. Część osób figurujących w rejestrze gruntów zmarła, część nie miała adresów, albo adres był poza granicami Polski. Cały proces wymagał też wydłużonego czasu związanego z pogłębioną analizą, ustaleniem właściwych linii rozgraniczających oraz akceptacją parametrów po stronie inwestora. Sytuacja kadrowa w tym okresie była niestabilna z uwagi na zwolnienia lekarskie, pracę rotacyjną i zdalną oraz zmiany zatrudnienia."
3. decyzję o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) wdano po upływie 379 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Burmistrz: „Rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją (dane zanonimizowane) było szczególnie skomplikowane z uwagi na potrzebę odnalezienie faktycznych (aktualnych) stron postępowania. Część osób figurujących w rejestrze gruntów zmarła, część nie miała adresów, albo adres był poza granicami Polski. Cały proces wymagał też wydłużonego czasu związanego z pogłębioną analizą, ustaleniem właściwych linii rozgraniczających oraz akceptacją parametrów po stronie inwestora. Sytuacja kadrowa w tym okresie była niestabilna z uwagi na zwolnienia lekarskie, pracę rotacyjną i zdalną oraz zmiany zatrudnienia.). Były podejmowane czynności związane z przebiegiem linii rozgraniczających, które nie są udokumentowania z uwagi na ustalenia telefoniczne i mailowe.

Brak zawiadomienia stron postępowania o przedłużeniu terminu był niedopatrzeniem."

Jednocześnie, pomimo obowiązku nałożonego w art. 36 § 1 k.p.a. dot. zawiadomienia stron o niezałatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, w ww postępowaniach nie poinformowano żadnej ze stron o niezałatwieniu sprawy w terminie oraz nie podano przyczyn zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

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

Jak wskazuje orzecznictwo[[11]](#footnote-11), nie ulega wątpliwości, że nawet w sprawach o skomplikowanym charakterze organ winien działać wnikliwie i szybko.

1. We wszystkich kontrolowanych przypadkach[[12]](#footnote-12) akta spraw zawierały oświadczenia pracowników o bezstronności złożone na drukach stanowiących załączniki do nieobowiązującego Zarządzenia Nr 5479/2014 z dnia 28.01.2014 r. co było niezgodne z wymogami § 2 ust. 1 Zarządzeniem[[13]](#footnote-13) Nr 1793/2016 Prezydenta Warszawy z dnia 9.12.2016 r.

Burmistrz Grzegorz Pietruczuk oraz Zastępca Burmistrza Włodzimierz Piątkowski w omawianej kwestii wyjaśnili m.in. że: brak oświadczeń o bezstronności pracowników biorących udział w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy wymaganego zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1793/2016 Prezydenta Warszawy z dnia 9.12.2016 r. jest niedopatrzeniem oraz że pracownicy znają zarządzenie i stosują je przy każdej sprawie oraz że zostali pouczeni o stosowaniu odpowiedniego druku.

Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia nr 1793/2016, pracownik Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa, Biura Spraw Dekretowych, Biura Architektin у i Planowania Przestrzennego, wydziałów w urzędach dzielnic właściwych w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz wydziałów w urzędach dzielnic właściwych w sprawach z zakresu architektury, który prowadzi lub otrzymał do załatwienia sprawę, w której wydawana będzie decyzja administracyjna, składa oświadczenie o istnieniu lub nieistnieniu okoliczności niewymienionych w art. 24 § 1 kpa, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

§ 2 ust. 2 ww. zarządzenia wskazuje, że oświadczenie pracownik włącza do akt prowadzonej sprawy, zaś kopię oświadczenia przekazuje bezpośredniemu przełożonemu.

1. W 3 kontrolowanych przypadkach[[14]](#footnote-14) na dokumentach decyzji o warunkach zabudowy nie umieszczono adnotacji dot. zapłaty opłaty skarbowej lub adnotacji wskazującej podstawę prawną zwolnienia z ww. opłaty.

Co prawda Burmistrz wyjaśnił że:

* w 2 przypadkach[[15]](#footnote-15) „Dokument opłaty skarbowej jest umieszczany w aktach sprawy." oraz że:

„...Brak adnotacji na wydawanym dokumencie, nie wpływa negatywnie na treść decyzji...".

* w 1 przypadku[[16]](#footnote-16) „Decyzja co prawda nie zawiera adnotacji dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, jednak okoliczność ta została zweryfikowania. Ponieważ inwestor jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem decyzji- ww. opłata nie jest należna. Dokumentacja zostanie uzupełniona o odpowiednią adnotację w aktach."

W uwagi na brak adnotacji dot. zapłaty opłaty skarbowej lub adnotacji wskazującej podstawę prawną zwolnienia z ww. opłaty naruszono § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej[[17]](#footnote-17).

1. W postępowaniu zakończonym decyzją (dane zanonimizowane) w aktach sprawy nie zostały udokumentowane czynności sprawdzenia sposobu reprezentacji wnioskodawcy PFN Capital Sp. z o.o. Sp. K. (np. wydruk z Krajowego Rejestru Sądowego lub stosowna adnotacja sporządzona i podpisana przez osobę prowadzącą postępowanie) w celu weryfikacji skuteczności wniesionych pełnomocnictw do reprezentowania wnioskodawcy jw. czym organ naruszył art. 72 § 1 kpa.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Poprawność udzielonego pełnomocnictwa osób uprawnionych do reprezentacji spółki z o. o. zostało sprawdzone w Krajowym Rejestrze Sądowym, dostępnym na stronie <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wvszukiwarka-krs/strona-glowna/> Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydruk zostanie dołączony do akt sprawy."

Zgodnie z art. 72 § 1 kpa, czynności organu administracji publicznej, z której nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokona) tych czynności.

Obowiązek m.in. sprawdzenia sposobu reprezentacji wnioskodawcy, winien być udokumentowany w aktach sprawy, co wiąże się z koniecznością pozostawienia w aktach stosownej informacji pisemnej zgodnie z zasadą pisemności zawartą w art. 14 k.p.a.

3 zbadane decyzje[[18]](#footnote-18) podpisała z upoważnienia Zarządu Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy Pani Aleksandra Urban Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy oraz 4 zbadane decyzje[[19]](#footnote-19), podpisała z upoważnienia Zarządu Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy Pani Sylwia Karasińska Kierownik Referatu Urbanistyki w Wydziale Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Bielany.

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, ro może świadczyć o konieczności zwiększenia bieżącego nadzoru nad realizacją tych zadań.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Każdorazowe prowadzenie postępowań z zachowaniem zasady zapewniającej stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, zgodnie z dyspozycją art. 10 § 1 k.p.a., w tym umożliwienie im wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.
2. 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. ЗЬ § 1 k.p.a.
3. Sporządzanie z należytą starannością oświadczeń o bezstronności w rozpatrywaniu sprawy przez pracowników prowadzących postępowanie i pracowników podpisujących dokumenty w postępowaniu oraz dołączanie ich do akt danej sprawy, zgodnie z wymogami § 2 ust. 1 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1793/2016.
4. Każdorazowe umieszczanie na decyzji o warunkach zabudowy pozostawianej w akt3ch sprawy adnotacji dot. zapłaty opłaty skarbowej lub adnotacji wskazującej podstawę prawną zwolnienia z ww. opłaty.
5. Każdorazowe utrwalanie w aktach sprawy wszelkich czynności organu w toku postępowania mających znaczenie dla sprawy zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a. oraz zasadą pisemności zawartą w art. 14 k.p.a., a w szczególności sporządzenie i pozostawienie w aktach sprawy stosownej adnotacji (opatrzonej datą i podpisem osoby, która dokonała takich czynności) w zakresie faktu sprawdzenia sposobu reprezentacji wnioskodawcy oraz weryfikacji właściwego umocowania osoby reprezentującej wnioskodawcę.

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 oraz Dyrektorowi Biura Kontroli.

PREZYDENT MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY /-/ Rafał Trzaskowski

Do wiadomości:

1. Pani Renata Kaznowska - Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy.
2. Pan Bartosz Rozbiewski - po. Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy
1. Dz. U 7 2018 г., poz. 1817 j.t. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz. U. z 2023 poz. 40 j.t. [↑](#footnote-ref-2)
3. Statut m.st. Warszawy stanowiący załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. [↑](#footnote-ref-3)
4. Załącznik Nr 3 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r., [↑](#footnote-ref-4)
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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zarządzenie nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. z późn. zm. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sprawdzono postępowania oraz wydane decyzje o (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-7)
8. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm; [↑](#footnote-ref-8)
9. Patrz np.: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2022 г. II SA/Kr 860/22, LEX nr 3440331, Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2023 г. II SA/Ol 869/22, LEX nr 3480659, Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 maja 2023 г. I SA/Lu 32/23, LEX nr 3576589; [↑](#footnote-ref-9)
10. Dot. postępowań zakończonych decyzjami (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-10)
11. np.: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 г. II SAB/Wr 155/23, LEX 3583618; [↑](#footnote-ref-11)
12. Postępowania zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-12)
13. Zarządzenie Prezydenta m. st. Warszawy Nr 1793/2016 z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie procedury wyłączania 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; [↑](#footnote-ref-13)
14. Dot. decyzji o (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-14)
15. Postępowania zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-15)
16. Postępowanie zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-16)
17. Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330; [↑](#footnote-ref-17)
18. Dot. decyzji o (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-18)
19. Dot. decyzji o (dane zanonimizowane) [↑](#footnote-ref-19)