



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, 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 Warszawy¹, ustawa z dnia 8 marca 1998 r.

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1817 j.t.

o samorządzie gminnym², u.p.z.p., kpa), uchwałach Rady Miasta Stołecznego Warszawy (m.in. Statut m.st. Warszawy³, Statut Dzielnicy Bielany 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 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 decyzji⁷ (wybranych z ogółu) oraz przebiegu poprzedzających ich wydanie postępowań wykazało, że:

² Dz. U. z 2023 poz. 40 j.t.

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 3 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 Sprawdzono postępowania oraz wydane decyzje o

1. W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o warunkach zabudowy⁷ naruszono zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu określoną w art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ (dalej: kpa), ponieważ w aktach sprawy brak było zawiadomienia stron postępowania o zebranych materiale dowodowym przed wydaniem decyzji, po 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 zebranych 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 orzecnicza⁹ 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 nałożoną przez Wojewodę (500 zł za każdy dzień zwłoki).” należy zauważyć, że termin określony w art. 64 ust. 1 pkt 1

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm;

⁹ 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;

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.

2. W 2 postępowaniach¹⁰ 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;

b) decyzję o warunkach zabudowy wydano po upływie 379 dni od dnia wpływu wniosku, przy czym jak wyjaśnił Burmistrz: „Rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją było szczególnie skomplikowane z uwagi na potrzebę odnalezienia 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 udokumentowane 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 niezakończonym postępowaniu 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 niezakończonym postępowaniu 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 k.p.a.

Jak wskazuje orzecznictwo¹¹, nie ulega wątpliwości, że nawet w sprawach o skomplikowanym charakterze organ winien działać wnikliwie i szybko.

3. We wszystkich kontrolowanych przypadkach¹² 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 Zarządzeniem¹³ 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 Architektury 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

¹¹np. : Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r. II SAB/Wr 155/23, LEX 3583618;

¹² Postępowania zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy

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;

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.

4. W 3 kontrolowanych przypadkach¹⁴ 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 przypadkach¹⁵ „Dokument opłaty skarbowej jest umieszczany w aktach sprawy.” oraz że:

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

- w 1 przypadku¹⁶ „Decyzja co prawda nie zawiera adnotacji dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, jednak okoliczność ta została zweryfikowana. 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 skarbowej¹⁷.

5. W postępowaniu zakończonym decyzją 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/wyszukiwarka-krs/strona-glowna/> Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydruk zostanie dołączony do akt sprawy.”

¹⁴ Dot. decyzji o

¹⁵ Postępowania zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy

¹⁶ Postępowanie zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330;

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, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał 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 decyzje¹⁸ 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 decyzje¹⁹, 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, co 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. 35 § 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.

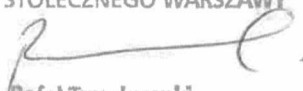
¹⁸ Dot. decyzji o

¹⁹ Dot. decyzji o

4. Każdorazowe umieszczanie na decyzji o warunkach zabudowy pozostawianej w aktach 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 zobowiązuje Pana do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Architektury i Planowania Przestrzennego oraz Dyrektorowi Biura Kontroli.

PREZYDENT
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY

Rafał Trzaskowski

.....
(podpis Prezydenta)

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