



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, 24 maja 2023 r.

Znak sprawy: KW-WP.1712.3.2023.IRY

**Pan
Tomasz Kucharski
Burmistrz
Dzielnicy Praga-Południe 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 Praga-Południe m.st. Warszawy w okresie od 18.01.2023 r. do 10.02.2023 r., w zakresie prawidłowości wydawania w roku 2022 decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami wybranego planu miejscowego, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 13.02.2023 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 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.

Zgodnie z § 9 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Praga-Południe Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w granicach administracyjnych Dzielnicy Praga-Południe w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹ (dalej: Prawo budowlane) oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej: u.p.z.p.) dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st.

¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 682 t.j.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 503 t.j.

Warszawy w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy oraz w imieniu Zarządu Dzielnicy wykonywał Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy (dalej: WAB). Bezpośredni nadzór nad WAB w okresie objętym kontrolą sprawował Pan Adam Cieciora³ zgodnie z przyjętym w uchwałach Zarządu Dzielnicy podziałem zadań między członków Zarządu Dzielnicy.

W kontrolowanym okresie pracą WAB dla Dzielnicy Praga-Południe kierował p. Jacek Grabowski Naczelnik Wydziału WAB.

Ustalono, że w badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. w Wydziale Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Praga-Południe (zwanym dalej WAB) w wyniku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano 70 decyzji z wniosku o pozwolenie na budowę inwestycji kubaturowych położonych na terenie 5 (wybranych przez kontrolerów) obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp lub plan), tj.:

- rejonu Ronda Wiatraczna – część I – 9 decyzji;
- rejonu ulicy Zamienieckiej – 13 decyzji;
- rejonu Dworca Wschodniego – 3 decyzje;
- obszaru Saskiej Kępy – 38 decyzji;
- obszaru Goławka Północnego – 7 decyzji.

Skontrolowano 15 wybranych projektów budowlanych w zakresie zgodności z ustaleniami ww. obowiązujących mpzp, zatwierdzonych decyzjami rozstrzygającymi o udzieleniu pozwolenia na budowę, w tym:

- 1⁴ dotyczący rejonu Ronda Wiatraczna – część I,
- 1⁵ dotyczący rejonu Dworca Wschodniego,
- 4⁶ dotyczących obszaru Saskiej Kępy,
- 6⁷ dotyczących rejonu ulicy Zamienieckiej,
- 3⁸ dotyczących obszaru Goławka Północnego.

³ Uchwała Nr 2199/2020 Zarządu Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Członkami Zarządu Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy - Burmistrzem i Zastępcami Burmistrza Dzielnicy.

⁴ Projekt budowlany zatwierdzony

⁵ Projekt budowlany zatwierdzony

⁶ Projekty budowlane zatwierdzone

⁷ Projekty budowlane zatwierdzone

⁸ Projekty budowlane zatwierdzone

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

1. Wydano 4 decyzje⁹ o pozwoleniu na budowę pomimo, że przyjęte rozwiązania projektowe pozostawały w niezgodności z zapisami mpzp, czym naruszono art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego¹⁰, tj.:

- a) _____ ! zatwierdzono projekt architektoniczno-budowlany nadbudowy, rozbudowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego wysokość wynosiła 12,24 m licząc od istniejącego płaskiego poziomu terenu, pomimo, że przepisy § 13 ust. 1 pkt 9 oraz § 75 ust. 2 pkt 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Saskiej Kępy (dalej mpzp) ustalają maksymalną wysokość zabudowy dla tego obszaru jako 12 m.

Co prawda Pan Burmistrz w tej kwestii wyjaśnił, że przepisy ustalają maksymalną wysokość zabudowy w nawiązaniu do wysokości istniejącej sąsiadującej zabudowy a jak wynika z posiadanych przez organ akt dotyczących istniejącego budynku przy _____ wynosiła 14,60m, zatem projekt nie naruszał zapisów mpzp w zakresie wysokości planowanej zabudowy, to jednak zarówno przepis ogólny tj. § 13 ust. 1 pkt. 9 mpzp jak i przepis szczegółowy dla omawianego obszaru tj. § 75 ust. 2 pkt. 1 mpzp, określając konieczność nawiązania do wysokości sąsiadującej zabudowy nakazuje jednocześnie zachowanie nieprzekraczalnej wysokości 12 m. Tym samym niedopuszczalna jest tolerancja w tym zakresie, jak zostało to wskazane w zatwierdzonym projekcie architektoniczno-budowlanym.

- b) _____ zatwierdzono projekt zagospodarowania działki lub terenu w przypadku gdy teren inwestycji nie posiadał dostępu do drogi publicznej np. ul. Korytnickiej, co naruszało art. § 23 ust. 33 pkt 5 mpzp rejonu Ronda Wiatraczna – część I, określający obsługę komunikacyjną terenu. Zauważyć należy, że w opisie projektu zagospodarowania terenu wskazano, iż „na działkę prowadzi wjazd z ulicy Korytnickiej”, jednak wskazać należy iż, pomiędzy ulicą Korytnicką, która stanowiła drogę publiczną _____ 5 (teren inwestycji) znajdowała _____.

Co prawda Pan Burmistrz wskazał, że _____, zatem teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej to jednak wskazać należy, że ww. działka jest własnością Miasta Stołecznego Warszawy jednak nie jest działką drogową (zgodnie z informacją z rejestru gruntów – działka posiada użytek „B” - tereny mieszkaniowe). Ponadto w księdze wieczystej dla ww. nieruchomości _____ nie są wskazane żadne prawa, roszczenia i ograniczenia np. ustanowienie służebności przejazdu dla _____.

⁹

¹⁰ Ustawa z dnia z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane Dz.U.2021.2351 z późn. zm.

Ponadto zgodnie z orzecnictwem¹¹ celem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wskazanie kierunków ładu przestrzennego dla terenu objętego opracowaniem planu, w tym także w zakresie dot. obsługi komunikacyjnej tego terenu. Przeznaczenie w planie danego obszaru pod drogę publiczną, nie nadaje mu jednak kategorii drogi publicznej, gdyż zaliczenie danej drogi do dróg publicznych następuje w trybie przepisów ustawy o drogach publicznych¹².

c) w 2 przypadkach¹³ zatwierdzono projekt budowlany pomimo nieprawidłowo obliczonego wskaźnika intensywności zabudowy nie uwzględniającego powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków istniejących i lokalizowanych na działce, co było niezgodne z definicją zawartą w § 2 pkt 17 mpzp obszaru Saskiej Kępy. W obu przypadkach wskaźnik intensywności zabudowy powinien był uwzględniać również powierzchnię całkowitą kondygnacji błędnie określonej jako „podziemna”, która w rzeczywistości stanowiła kondygnację nadziemną, gdyż nie była zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu, co najmniej w połowie jej wysokości w świetle zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 17 Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych¹⁴, tj.:

- zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu, w którym rzeczywisty wskaźnik intensywności zabudowy uwzględniający powierzchnię całkowitą wszystkich, tj. 4 kondygnacji nadziemnych wynosił 1,32, natomiast w projekcie został określony jako 0,98.

W tej kwestii Pan Burmistrz wyjaśnił, że: „podany wskaźnik intensywności zabudowy 0,98 nie uwzględniał kondygnacji określonej mianem „podziemnej” to jednak powierzchnia całkowita wszystkich budynków uwzględniająca powierzchnię kondygnacji „podziemnej” wynosząca 288,34m² także nie przekracza określonego w mpzp wskaźnika intensywności zabudowy, bowiem plan dopuszcza odstępstwo od wskaźnika w granicach +/- 5%, zgodnie z zapisem § 2 pkt 17) mpzp. Dowód: 288,34m² podzielić na powierzchnię działki 217m² wynosi 1,3 – 5% = 1,2.”

Zauważyć jednak należy, że podany powyżej wynik dzielenia wynosi 1,32, a nie 1,3. W wyliczeniach nie podano również, od jakiej wartości przyjęto 5-procentowe odstępstwo/tolerancję. Uwzględniając odstępstwo od wskaźnika,

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2017 r. II OSK 98/17, LEX nr 2404494.

¹² Ustawa o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (Dz. U.2022 r. poz. 1693).

¹³ Projekty budowlane zatwierdzone

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.2022.1225 t.j.).

maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, jaki dopuszczał plan wynosił $1,2 + 0,05 \times 1,2$ co dawało wartość 1,26.

Wobec powyższych wyliczeń rzeczywisty wskaźnik intensywności zabudowy był większy od maksymalnego wskaźnika określonego w planie, tj. $1,32 > 1,26$, co naruszało § 111 ust. 3 pkt 1 w związku z § 2 pkt 17 mpzp.

- itwierdzono projekt zagospodarowania terenu, w którym rzeczywisty wskaźnik intensywności zabudowy uwzględniający powierzchnię całkowitą wszystkich, tj. 3 kondygnacji nadziemnych wynosił 0,95, natomiast w projekcie został określony jako 0,77.

Pan Burmistrz wyjaśnił, że: „(...)budynek po nadbudowie i rozbudowie, uwzględniając także „kondygnację podziemną” jako nadziemną będzie posiadał 3 kondygnacje. Z rzutów projektu wynika, że wszystkie 3 kondygnacje mają bardzo zbliżoną powierzchnię całkowitą wynoszącą ca $98,75\text{m}^2$, co daje w sumie ca 296m^2 powierzchni całkowitej budynku, co z kolei daje wskaźnik intensywności na poziomie 0,8, co jest zgodne z zapisami planu, bowiem plan dopuszcza odstępstwo od wskaźnika w granicach +/- 5%, zgodnie z zapisem § 2 pkt 17) mpzp. Dowód: $98,75\text{m}^2 \times 3 = 296,2\text{m}^2$; $296\text{m}^2 : 309 = 0,9 - 5\% = 0,8$ ”.

Zauważyć jednak należy, że podany powyżej wynik dzielenia wynosi 0,95, a nie 0,9. W wyliczeniach nie podano również, od jakiej wartości przyjęto 5-procentowe odstępstwo/tolerancję. Uwzględniając odstępstwo od wskaźnika, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, jaki dopuszczał plan wynosił $0,8 + 0,05 \times 0,8$ co dawało wartość 0,84.

Wobec powyższych wyliczeń rzeczywisty wskaźnik intensywności zabudowy był większy od maksymalnego wskaźnika określonego w planie, tj. $0,95 > 0,84$, co naruszało § 69 ust. 3 pkt 1 w związku z § 2 pkt 17 mpzp.

Jednocześnie należy wskazać, że we wszystkich ww. przypadkach, w toku prowadzonych postępowań, organ nie zobowiązał inwestora w formie postanowienia do usunięcia opisanych powyżej nieprawidłowości, czym naruszył art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.

2. Zatwierdzono 3 projekty budowlane¹⁵ pomimo braku możliwości sprawdzenia jego zgodności z zapisami mpzp, tj.:
 - a) w 2 przypadkach¹⁶ w dokumentacji projektowej nie określono wskaźnika intensywności zabudowy ani sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych niezbędnych do obliczenia ww. wskaźnika, co uniemożliwiało sprawdzenie przez organ

¹⁵ Projekty budowlane zatwierdzone

¹⁶ Projekty budowlane zatwierdzone

zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp w tym zakresie, wymagane przepisem art. 35 ust.1 pkt 1 Prawa budowlanego;

- b) w projekcie budowlanym zatwierdzonym [] ie określono zakresu usług projektowanych w parterze budynku mieszkalnego wielorodzinnego, choć przepis § 4 ust. 3 mpzp rejonu ulicy Zamienieckiej zakazywał lokalizowania m.in stacji paliw, warsztatów samochodowych, stacji obsługi pojazdów oraz myjni.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z § 13 powyższego planu dla poszczególnych rodzajów usług określony został inny wymóg zapewnienia miejsc parkingowych.

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.

3. W 2 przypadkach¹⁷ zatwierdzona dokumentacja projektowa lub przedłożone dokumenty wymagane przepisami odrębnych ustaw niż Prawo budowlane, zawierały niespójności w zakresie dot. m.in. zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami ww. obowiązujących mpzp tj.:

- a) w projekcie budowlanym zatwierdzonym [] skazano dwie różne wartości wskaźnika intensywności zabudowy tj. 2,42 i 0,86, które nie były zgodne z rzeczywistym wskaźnikiem wynoszącym 1,16. Ponadto w projekcie wskazano również różne wartości wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej tj. 37,50% oraz 37,35%. Nie mniej jednak, powyższe wskaźniki mieściły się w normie ustalonej w planie.
- b) w postępowaniu zakończonym wydaniem [] obejmującej „rozbudowę budynku mieszkalnego jednorodzinne (...) od strony ogrodu oraz powiększenie okna na elewacji zachodniej” do akt sprawy dołączono decyzję¹⁸ MWKZ, której zakres był niezgodny z przedmiotem inwestycji, gdyż zezwalała ona na „przebudowę budynku mieszkalnego, jednorodzinne (...) polegającą na montażu trzech okien w elewacji wschodniej budynku”.

Zauważyć należy, że zgodnie z mpzp obszaru Saska Kępa działka znajduje się w strefie ochrony konserwatorskiej KZ1 oraz leży w obszarze wpisanym do rejestru zabytków pod numerem 942 A i tym samym inwestor zobowiązany był do przedłożenia stosownych decyzji zgodnie z art. 39 ust 1 Prawa budowlanego, a ww. decyzja MWKZ obejmowała inne zamierzenie budowlane niż decyzja o pozwoleniu na budowę. Zarówno w sentencji decyzji wydanej przez MWKZ jak i jej uzasadnieniu wskazany został inny zakres robót budowlanych niż określony w zatwierdzonej dokumentacji projektowej oraz w decyzji

¹⁷ Postępowania zakończone wydaniem

¹⁸ Decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

Ponadto wskazać należy, że zatwierdzony projekt zagospodarowania terenu nie został sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii, czym naruszono art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Pan Burmistrz wyjaśnił w tej kwestii, że projekt nie zawiera zagospodarowania terenu sporządzonego na mapie do celów projektowych, ponieważ nie następuje zmiana parametrów istniejącego budynku i można zastosować art. 34 ust. 3a Prawa budowlanego zwalniający z ww. obowiązku nałożonego w art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Jednak wskazać należy iż art. 34 ust. 3a ma zastosowanie tylko w przypadku przebudowy lub montażu obiektu budowlanego, co nie miało miejsca w omawianym przypadku.

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.

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 z ustaleniami obowiązującego mpzp stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, w szczególności pod względem zgodności z zapisami mpzp dotyczącymi:
 - a. maksymalnej wysokości zabudowy,
 - b. obsługi komunikacyjnej terenu,
 - c. maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.
2. W celu sprawdzenia zgodności załączonej dokumentacji projektowej z ustaleniami mpzp, każdorazowe egzekwowanie od wnioskodawcy:
 - a. określenia wskaźnika intensywności zabudowy lub sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych niezbędnych do obliczenia ww. wskaźnika,
 - b. określenia zakresu usług projektowanych w planowanej zabudowie.
3. Każdorazową weryfikację zatwierdzanej dokumentacji projektowej oraz przedłożonych dokumentów wymaganych przepisami odrębnych ustaw niż Prawo budowlane pod względem

spójności zapisów i rysunków w zakresie dot. m.in. zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami obowiązujących mpzp.

4. W przypadku, gdy prowadzone postępowanie dotyczy rozbudowy budynku, wyegzekwowanie od wnioskodawcy projektu zagospodarowania terenu sporządzonego na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii, zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego.
5. Prowadzenie postępowań w sprawach o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę z należytą starannością oraz zachowaniem zasad i wymogów określonych w k.p.a. i przepisach prawa materialnego.
6. Zorganizowanie cyklicznych szkoleń dotyczących obowiązującego prawa materialnego oraz proceduralnego w zakresie realizowanych zadań.
7. 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 Pani Renacie Kaznowskiej Zastępcy Prezydenta 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. Pani Marlena Happach – Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy