

II SA/Wr 583/09 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2010-03-02

Sprawa ze skargi na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we W. w przedmiocie odmowy zmiany decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Halina Kremis Sędziowie Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.) Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski Protokolant Anna Biłous po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 marca 2010r. sprawy ze skargi [...] - B.T. na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we W. z dnia [...]r. nr [...] w przedmiocie odmowy zmiany decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie oddala skargę.

Inne orzeczenia o symbolu:

[6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz](#)

Inne orzeczenia z hasłem:

[Administracyjne postępowanie](#)

[Budowlane prawo](#)

Inne orzeczenia sądu:

[Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu](#)

Inne orzeczenia ze skargą na:

[Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego](#)

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją organ utrzymał w mocy decyzję o odmowie zmiany decyzji z dnia [...]udzielającej pozwolenia na użytkowanie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, pomimo niewykonania robót budowlanych związanych z obiektem, objętych pozwoleniem na budowę z dnia 24 listopada 2005r., dotyczących w szczególności zapewnienia dostępności do obiektu dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich. Wyznaczono termin wykonania tych robót do dnia 30 grudnia 2007r., a następnie do dnia 31 sierpnia 2008r. Skarżąca pismem z dnia 26 sierpnia 2008r. poinformowała organ o zamontowaniu w budynkach urzędnika typu schodołaz, zaś pismem z dnia 27 października 2008r. na żądanie organu doprecyzowała, że poprzednie pismo stanowi wniosek o zmianę decyzji z dnia [...]w części dotyczącej obowiązku montażu podnośników dla osób niepełnosprawnych.

Odmawiając zmiany decyzji organ I instancji wskazał, że wbrew twierdzeniom skarżącej nie miało znaczenia zakwalifikowanie budynków czteromieszkańcowych w planie miejscowym do budynków jednorodzinnych, podczas gdy zgodnie z art. 3 ust. 2 a prawa budowlanego są to budynki wielorodzinne. Dlatego w pozwoleniu na budowę budynki zakwalifikowano do kategorii XIII obiektu budowlanego. Przepis §55 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych wymaga wykonania w takich budynkach pochylni lub zainstalowania odpowiedniego urządzenia technicznego umożliwiającego dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej. Na tej podstawie w decyzji z dnia

22 czerwca 2007r. zobowiązano skarżącą do wykonania robót budowlanych dotyczących zapewnienia dostępności do obiektu dla osób niepełnosprawnych. Natomiast urządzenie typu schodołaz nie spełnia wymogów §55, gdyż stanowi jedynie ruchome, przenośne wyposażenie budynku, a jego obsługa wymaga udziału dodatkowej osoby. Samo takie urządzenie nie umożliwia więc dostępu osobom niepełnosprawnym. Skoro nie uległy zmianie przesłanki decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 3 prawa budowlanego, to brak było podstaw do zastosowania art. 154§2 w związku z art. 155 k.p.a.

W odwołaniu od decyzji skarżąca powtórzyła, że na etapie projektowania i uzgadniania inwestycji wymagano bezwzględnego przestrzegania zapisów planu miejscowego przewidujących zabudowę jednorodziną, czyli budynkami w których wydzielono do czterech lokali mieszkalnych. Dlatego w projekcie budowlanym zawarto jedynie dopisek o możliwości zainstalowania podnośników dla osób niepełnosprawnych. Nowelizacja prawa budowlanego dotycząca kwalifikacji tych budynków do grupy budynków wielorodzinnych miała miejsce w czasie obowiązywania planu miejscowego. Wywołało to sprzeczność między tymi aktami normatywnymi. Zastrzeżenia organu nadzoru wobec zatwierdzonego projektu budowlanego przewidującego budowę domów jednorodzinnych, naruszają kompetencję organu architektoniczno - budowlanego. Montaż stałych platform umożliwiających transport osób niepełnosprawnych spowoduje ograniczenie użytkowej szerokości schodów wynoszącej 1,2 m, co będzie niezgodne z warunkami technicznymi. Urządzenia takie mają archaiczną konstrukcję i stanowią zagrożenie dla mieszkańców budynku, dlatego nie wyrazili oni zgody na ich zamontowanie.

W ocenie organu, niezależnie od dotychczasowej argumentacji, stosowaniu art. 155 k.p.a. sprzeciwia się przepis art. 162§2 k.p.a., który przewiduje obowiązek uchylenia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona ich nie dopełniła w wyznaczonym terminie. Po upływie terminu zlecenia wykluczona jest zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a., skoro przepis szczególny wymaga jej uchylenia. W nin. sprawie termin ten upłynął z dniem 31.08.2008r., więc wniosek skarżącej z dnia 27.10.2008r. należało załatwić odmownie.

W skardze do sądu administracyjnego skarżąca podtrzymała dotychczasowe zarzuty. Zawarty w pozwoleniu na użytkowanie nakaz montażu platform umożliwiających transport osób niepełnosprawnych naruszał zatwierdzony projekt budowlany. Zgodnie z art. 20 prawa budowlanego projektant dostosował projekt do ustaleń planu miejscowego i zaprojektował czteromieszkaniowe domy jednorodzinne, które nie musiały spełniać warunków dostępności dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 59 a ustawy organ nadzoru budowlanego mógł jedynie badać zgodność budowy z pozwoleniem na budowę, a tymczasem zlecił wykonanie robót nie objętych projektem budowlanym.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w oparciu o dotychczasową argumentację. Organ podkreślił, że obecnie inwestor uchyla się od wykonania obowiązku, którego do tej pory nie kwestionował. Argumentacja skarżącej mogła mieć znaczenie w postępowaniu odwoławczym od decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie, nie zaś obecnie.

W uzupełnieniu skargi skarżąca wskazała, w nawiązaniu do uzasadnienia zaskarżonej decyzji, że wniosek o zmianę pozwolenia złożyła przed upływem terminu wykonania zlecenia, gdyż w dniu 29.08.2009r., natomiast pismem z dnia 27.10.2008r. jedynie uzupełniła braki formalne wniosku. Odmowa zmiany decyzji wydana została z naruszeniem art. 59 a ust. 1 i 2 pkt 2 lit .f prawa budowlanego przez nałożenie obowiązku sprzecznego z prawem, gdyż wykraczającego poza zakres zatwierdzonego projektu budowlanego, a ponadto z naruszeniem art. 64§2 k.p.a. i art. 138§1 pkt 1 k.p.a. poprzez błędne stwierdzenie daty złożenia wniosku i bezpodstawną odmowę zniesienia wadliwego obowiązku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Argumentacja obu stron nasuwała określone zastrzeżenia, bowiem organ nie powinien jedynie przedstawić w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji własne stanowisko w kwestii prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, lecz ponadto powinien odnieść się do argumentacji I instancji, a przede wszystkim zarzutów zawartych w odwołaniu, z kolei zaś skarżąca nie powinna poszukiwać w zainicjowaniu postępowania z art. 155 k.p.a. szansy podważenia mocy prawnej pozwolenia na użytkowanie w zakresie niekorzystnego dla niej zlecenia. O ile jednak w postępowaniu organu nie można było dopatrzeć się naruszenia zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), a jedynie dostrzec nieistotne w rozumieniu art. 145§1 pkt 1 c p.p.s.a. uchybienie procesowe związane z naruszeniem art. 107§1 i 3 k.p.a. wskutek niewyczerpującego uzasadnienia prawidłowego rozstrzygnięcia, o tyle argumentacja skarżącej była niezgodna z okolicznościami faktycznymi i prawnymi sprawy oraz nie mogła podważyć zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się mimo wszystko nie do przesłanek stosowania art. 155 k.p.a., lecz do podważanej przez skarżącą poprawności zlecenia zawartego w pozwoleniu na użytkowanie, należy stwierdzić, że nie nasuwało ono zastrzeżeń. Jak wynika z treści art. 57 ust. 1 i art. 59 a prawa budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Dz. U. z 2006r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) organ nadzoru budowlanego w toku obowiązkowej kontroli budowy nie bierze pod uwagę ustaleń planu miejscowego. Wchodząca w rachubę ewentualna kolizja między zapisami planu a ustawą wymagała oceny dopuszczalności zamierzonej zabudowy i została rozstrzygnięta przez organ architektoniczno - budowlany w pozwoleniu na budowę. W decyzji tej organ stosował art. 3 pkt 2 a prawa budowlanego (dodany ustawą z dnia 27 marca 2003r. Dz. U. Nr 80, poz. 718) oraz §55 rozporządzenia o warunkach technicznych (Dz.U. z 2002r. Nr 75, poz. 690) w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem z dnia 7 kwietnia 2004r. (Dz. U. Nr 109, poz. 1156). Przepisy te w brzmieniu obowiązującym w dniu udzielania pozwolenia na budowę określiły budynek mieszkalny jednorodzinny jako budynek, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych oraz nakazały wykonać w budynku mieszkalnym wielorodzinnym pochylnię lub zainstalować odpowiednie urządzenie techniczne, umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej. O tym, że przepisy te mieli na uwadze zarówno właściwy organ, jak i projektanci oraz sama skarżąca przekonuje zaliczenie budynku do kategorii XIII (inne budynki mieszkalne) a nie do kategorii I (domy jednorodzinne) treść protokołu obowiązkowej kontroli (k.5 akt administracyjnych) na temat

odpowiedniej do tych przepisów treści projektu budowlanego, dołączony do tych akt (k. 61) fragment projektu zakładający realizację wymagań ustanowionych w §55, wreszcie samo zobowiązanie się skarżącej (k.71) do spełnienia tych wymagań czy też fakt niewniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Jak już zaznaczono, postępowanie z art. 155 k.p.a. nie może być wykorzystane do naruszenia podstawy materialnoprawnej decyzji pierwotnej w interesie jej adresata. Zmiana dotychczasowej decyzji pozostawać bowiem musi w granicach prawa, zaś art. 155 k.p.a. nie stwarza okazji do skontrolowania jej poprawności. Odmawiając dokonania zmiany decyzji organy obu instancji przedstawiły argumentację trafną, bowiem zarówno zatwierdzony projekt budowlany dotyczył budowy domu wielorodzinnego, jak i nie mogła zostać dokonana zmiana decyzji naruszająca przepis §55 rozporządzenia, ale ponadto zmianie decyzji sprzeciwiała się konieczność jej uchylenia przewidziana w art. 162§2 k.p.a.

Wbrew wywodom skarżącej postępowanie nie dotyczyło zmiany terminu wykonania zlecenia i termin złożenia wniosku nie miał decydującego znaczenia, zaś organ nie naruszył zasady trwałości decyzji w odniesieniu do pozwolenia na budowę lub kompetencji organu właściwego do jego wydania, jak to formułowała skarżąca czy też przepisu art. 59 a ust. 1 i 2 pkt 2 lit. f prawa budowlanego, skoro nie wykroczył poza treść projektu architektoniczno- budowlanego sprawdzając zapewnienie warunków niezbędnych do korzystania z budynków przez osoby niepełnosprawne. Nie miały znaczenia argumenty natury faktycznej, pozostające poza treścią normy prawnej, z którą zaskarżona decyzja powinna być zgodna, gdyż jedynym kryterium kontroli decyzji przez sąd administracyjny jest zgodność decyzji z prawem. Uwzględnienie argumentacji skarżącej jedynie wydłużyłoby drogę do stosowania §55 warunków technicznych o etap stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, gdyby miało być sprzeczne z warunkami technicznymi. Nie mogło również ulegać wątpliwości, że plan miejscowy jako akt podstawowy

, z dniem wejścia w życie art. 3 pkt 2 a ustawy przestał regulować pojęcie domu jednorodzinnego, skoro popadł w sprzeczność z ustawą.

Z tych wszystkich względów na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.

J.T. 30.03.10r.