

## **II SA/GI 1626/13**

### **Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach**

**2014-05-28**

#### **Nietezowane**

#### **Skład sądu**

Elżbieta Kaznowska /przewodniczący/  
Iwona Bogucka /sprawozdawca/  
Włodzimierz Kubik

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska, Sędziowie Sędzia WSA Iwona Bogucka (spr.), Sędzia WSA Włodzimierz Kubik, Protokolant specjalista Małgorzata Orman, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2014 r. sprawy ze skargi "A" Sp. z o.o. w P. na postanowienie [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej z tytułu nieprawidłowości w trakcie realizacji inwestycji oddała skargę.

#### **Uzasadnienie**

Decyzją nr [...] z 18 czerwca 2010 r. Starosta [...] zatwierdził m.in. projekt budowlany budynku głównego ośrodka wczasowego "G." na działce nr [...] w U. i udzielił pozwolenia na nadbudowę budynku głównego zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją projektową. W decyzji nałożono na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Projekt budowlany w części architektoniczno – budowlanej na str. 14 w pkt 11.2 zawiera dane dotyczące zastosowania platformy dla osób niepełnosprawnych, celem zapewnienia możliwości korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne.

Wnioskiem z 4 czerwca 2013 r. inwestor zwrócił się do PINB w C. o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, zgłaszając zakończenie budowy i zamiar przystąpienia do użytkowania. Do wniosku dołączono m.in. oświadczenie kierownika budowy z 4 czerwca 2013 r. o wykonaniu obiektu niezgodnie z projektem budowlanym, niezgodność polega na zmianie części okien połaciowych na okna w ścianie, innym rozmieszczeniu wewnętrznych ścian działowych, rezygnacji z części stolarki drzwiowej. Do oświadczenia dołączono rysunki zamienne. W dniu 19 czerwca 2013 r. inwestor złożył oświadczenie o powodach rezygnacji z wykonania platformy dla osób niepełnosprawnych i zastąpienie jej urządzeniem typu "schodołaz". Podano, że platforma jako stały element zabudowy zmniejsza szerokość drogi ewakuacyjnej. Istniały realne utrudnienia w montażu. Schodołaz jako urządzenie samodzielne jest niezależny i może być dodatkowo używany w innych miejscach budynku.

W dniu 27 czerwca 2013 r. dokonano obowiązkowej kontroli obiektu, przeprowadzonej na podstawie art. 59a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm., zwanej dalej prawem budowlanym). W protokole z kontroli stwierdzono brak istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, a w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich stwierdzono zamiar platformy na schodołaz "Scalamobil" – transporter schodowy. W dniu 1 lipca 2013 r. ustalono, że obok schodów ustawiono transporter schodowy, z czego sporządzono dokumentację fotograficzną. Ilustruje ona, że transporter jest wózkiem, który jest przystosowany do transportu osoby po schodach, w szczególności jest wyposażony w siedzisko dla osoby niepełnosprawnej.

W dniu 2 lipca 2013 r. inwestor oraz kierownik budowy złożyli opis zmian zrealizowanych w stosunku do projektu pierwotnego, w którym ujęto rezygnację z montażu platformy dla niepełnosprawnych stwierdzając brak możliwości wyburzeń stropów dla pierwotnie projektowanej klatki schodowej. Natomiast wpis w znajdującym się w aktach sprawy dzienniku budowy dokonany 29 kwietnia 2011 r. zawiera informację o zaniechaniu wyburzeń stropu w części nad recepcją na wniosek inwestora. Wpis o zaniechaniu robót wyburzeniowych stropu nad istniejącymi schodami przy recepcji nie zawiera uwag o napotkanych konstrukcyjnych przeszkodach czy utrudnieniach.

Postanowieniem z 5 lipca 2013 r. nr [...] PINB w C., na podstawie art. 59f ust. 1 w związku z art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f) prawa budowlanego wymierzył Spółce jako inwestorowi nadbudowy karę w kwocie [...] zł. Karę wymierzono za 1 nieprawidłowość w zakresie art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f) ustawy. W uzasadnieniu opisano przebieg postępowania i podano, że przyjęte w pkt 11.2 projektu budowlanego rozwiązanie polegające na montażu platformy dla osób niepełnosprawnych spełnia wymogi przepisów prawa, jest powszechnie stosowane i zapewnia osobom swobodny dostęp na kondygnację, zapewnia bezkolizyjną i bezpieczną jazdę osobom niepełnosprawnym i bezpieczeństwo pozostałym użytkownikom klatki schodowej. Inwestor odstąpił od tego rozwiązania i wyposażył budynek w transporter schodowy, co nie jest kwestionowane. Zmiana ta narusza art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f) prawa budowlanego. Wyliczając wysokość kary przyjęto, że współczynnik wielkości obiektu wynosi 1,0, a współczynnik kategorii obiektu 15,0 (Kategoria XIV), zaś stawka opłaty 500 zł.

W zażaleniu na postanowienie inwestor podał, że wyposażenie budynku w schodołaz spełnia wymagania prawa, roboty nie polegały na "wznoszeniu niskiego budynku użyteczności publicznej" w rozumieniu § 55 ust. 2 rozporządzenia MI z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2002, nr 75, poz. 690 ze zm., zwanego dalej rozporządzeniem) i błędne jest stanowisko organu, że odstąpienie od rozwiązania projektowego naruszyło przepisy prawa. Wniesiono o uchylenie postanowienia.

Zaskarżonym postanowieniem ŚWINB utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. W uzasadnieniu wskazano, że obowiązkowej kontroli podlega m.in. badanie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i mieszkalnego wielorodzinnego. Warunki te są określone w § 55 ust. 2 rozporządzenia w sprawie

warunków technicznych (...). Przepis ten wymaga zainstalowania urządzenia technicznego zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać. Wymagania te nie zostały spełnione. Obiekt jest obiektem użyteczności publicznej zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 6 rozporządzenia. Zrealizowane roboty polegające na nadbudowie, stanowią budowę w rozumieniu prawa budowlanego. Do obiektu mają zatem zastosowanie przepisy regulujące zapewnienie dostępu osobom niepełnosprawnym. Jego realizacja polega zaś na zainstalowaniu stosownych urządzeń, przez co należy rozumieć montaż takich urządzeń, ich funkcjonalne i trwałe połączenie z obiektem. Ten wymóg spełnia zatwierdzony projekt budowlany, nie spełnia go natomiast wstawiony do budynku schodolaz. Tego typu urządzenie wymaga obsługi przez osobę trzecią, nie podlega rygorom dozoru technicznego, nie jest trwałe zainstalowane w obiekcie.

Zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 57 ust. 2 prawa budowlanego, do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie należy dołączyć kopie rysunków z naniesionymi zmianami i ewentualnie uzupełniający opis, o ile dokonano nieistotnych zmian w stosunku do dokumentacji projektowej. W dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem 11 czerwca 2013 r. w rzucie parteru nadal widnieje platforma, choć inne zmiany naniesiono. Także zatem w/w obowiązek nie został spełniony, a zmiany nie zostały zgłoszone. Wobec stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie art. 59 ust. 2 pkt 2 lit. f) prawa budowlanego, zasadne jest nałożenie kary na podstawie art. 59f ust. 1 ustawy.

W skardze do sądu administracyjnego Spółka wniosła o uchylenie postanowień organów obu instancji i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Zarzuciła naruszenie art. 7 i 136 K.p.a., a także art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f i art. 59 ust. 1 prawa budowlanego. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że organ odwoławczy nie ustalił i nie rozważył wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. Dokonana zmiana nie jest istotnym odstępianiem od projektu budowlanego, co potwierdza pismo organu architektoniczno - budowlanego z 19 sierpnia 2013 r. Nieistotne zmiany nie wymagały zmiany pozwolenia na budowę. Zmiana platformy na schodolaz została zaakceptowana przez projektanta, co potwierdza pismo z 2 lipca 2013 r. skierowane do PINB. Zmiana była wymuszona względami faktycznymi i konstrukcją stropów. Do tych okoliczności organy nadzoru się nie odniosły. Pominęto także, że na I piętrze znajduje się tylko jedno pomieszczenie użytkowe – sala konferencyjna. Ośrodek dysponuje personelem wykwalifikowanym do obsługi transportera schodowego przez całą dobę. Nie rodzi zatem żadnych problemów organizacyjnych ani faktycznych korzystanie przez osoby niepełnosprawne z transportera. Rozwiązanie to odpowiada wymogowi § 55 ust. 2 rozporządzenia, co potwierdza orzecznictwo sądów (wyrok WSA w Gdańsku z 15 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 671/07).

Do skargi dołączono kopię pisma Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w C. z 19 sierpnia 2013 r., nr [...], w którym zawarto stwierdzenie, że planowana zmiana ruchomej platformy na transporter schodowy jest nieistotną zmianą w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego i nie wymaga zmiany pozwolenia na budowę.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozważył, co następuje:

Podstawę prawną wydanych w sprawie postanowień stanowi art. 59f ust. 1 prawa budowlanego, przewidujący wymierzenie kary w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym nowa w art. 59a ust. 2 prawa budowlanego. Bezsporne jest, że w niniejszej sprawie inwestor miał obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, nałożony w decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestor zawiadomił o zakończeniu budowy i na jego wezwanie, zgodnie z art. 59a ust. 1 prawa budowlanego, przeprowadzono obowiązkową kontrolę obiektu. Przedmiotem tej kontroli, co ma zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie, jest zgodność wykonanego obiektu budowlanego z zatwierdzonym w pozwoleniu na budowę projektem budowlanym. Na tym etapie organ nie rozstrzyga już kwestii dopuszczalności określonych rozwiązań, ale bada czy obiekt odpowiada projektowi zagospodarowania terenu (art. 59a ust. 2 pkt 1) oraz projektowi architektoniczno - budowlanemu, przy czym w tym zakresie badanie ograniczone jest do rozwiązań projektu wymienionych w art. 59 ust. 2 pkt 2 lit. a-f ustawy. Skoro kryterium sprawdzeń są rozwiązania przyjęte w projekcie budowlanym, kontroli nie można prowadzić w innym celu, jak stwierdzenie, że wykonany obiekt odpowiada pozwoleniu na budowę.

Obowiązek wykonania obiektu zgodnie z pozwoleniem nie ma charakteru bezwzględnie, w tym sensie, że inwestor ma przewidziane w ustawie możliwości modyfikowania pierwotnie przyjętych rozwiązań. Po pierwsze, zmiany do zatwierdzonego projektu budowlanego mogą być wprowadzone poprzez zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę, o jakiej mowa w art. 36a ust. 1 prawa budowlanego. Zmiana taka, uprzednia w stosunku do wykonanych robót skutkuje tym, że kryterium oceny zgodności wykonanych prac z projektem, jest projekt zmieniony. Taka sytuacja w sprawie niewątpliwie nie ma miejsca.

Drugą możliwość wprowadzenia zmian do zatwierdzonego projektu budowlanego przewiduje art. 36a ust. 5 i 6 ustawy. Zmiany w pozwoleniu mogą być z pełną skutecznością wprowadzone przez projektanta, bez udziału organu i konieczności wydawania decyzji. Warunkiem ich skuteczności jest umieszczenie w projekcie budowlanym przez projektanta odpowiednich informacji (rysunek i opis) dotyczących odstępiania. Także taka sytuacja nie ma miejsca, na co wskazuje organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji. Składając zgłoszenie zakończenia budowy strona w oświadczeniu projektanta o wprowadzonych zmianach nie ujawniła odstępstwa od projektu, nie naniesiono ich ani w części opisowej, ani w części rysunkowej projektu budowlanego. Wyjaśnienie inwestora i kierownika budowy z 2 lipca 2013 r. dotyczy podania przyczyn rezygnacji z platformy dla osób niepełnosprawnych, nie skutkuje prowadzeniem zmian w projekcie, o jakim mowa w art. 36a ust. 6 ustawy, które winny być zamieszczone przez projektanta. Skoro nie doszło do skutecznego naniesienia zmian w zatwierdzonym projekcie budowlanym w części dotyczącej korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne, kryterium oceny zgodności rynkowych robót z pozwoleniem pozostaje w dalszym ciągu projekt budowlany zatwierdzony decyzją o pozwoleniu na budowę.

Na marginesie należy zauważyć, że kwalifikacja zamierzonego odstępiania z punktu widzenia kryteriów istotności należy do projektanta, lecz jego stanowisko nie ogranicza organu w możliwości odmiennej oceny wagi wprowadzonych zmian. W tym

zakresie Sąd stoi na stanowisku, że każda zmiana w zatwierdzonym projekcie, która dotyczy warunków korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne, gdy zapewnienie takim osobom warunków niezbędnych do korzystania z obiektu jest wymagane przepisami prawa, mieści się w katalogu wyłączeń określonych w art. 36a ust. 5 pkt 5 prawa budowlanego, i nie może być uznane za zmianę istotną. Kwestia ta nie ma jednak decydującego znaczenia w sprawie, albowiem nie doszło do wprowadzenia przez projektanta zamian do zatwierdzonego projektu w zakresie rozwiązań służących osobom niepełnosprawnymi, a zastosowanie art. 59f ust. 1 prawa budowlanego nie ogranicza się jedynie do odstępstw istotnych, ale dotyczy każdego przypadku odstąpienia od pozwolenia na budowę (oczywiście w zakresie objętym kontrolą, por. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lipca 2009 r., II SA/Wr 139/09, wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2012, sygn. akt VII SA/Wa 1727/11).

Skoro w sprawie nie doszło do zmiany rozwiązań projektowych zatwierdzonych pozwoleniem, kryterium oceny zgodności wykonanych robót z pozwoleniem stanowią rozwiązania przyjęte w projekcie zatwierdzonym tym pozwoleniem. Należy podkreślić, że na tym etapie organ otrzymujący zgłoszenie i dokonujący obowiązkowej kontroli nie ma podstaw do badania, czy rozwiązania zrealizowane są zgodne z przepisami i dopuszczalne, rozstrzygnięcia w tym zakresie winny zapaść w trybie art. 51 prawa budowlanego, na etapie usuwania skutków samowolnego odstępstwa od projektu budowlanego.

Wykonany obiekt podlegał obowiązkowej kontroli w zakresie określonym art. 59a ust. 2 prawa budowlanego, przy czym sprawdzenie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne ma miejsce w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Ustawa nie definiuje tych rodzajów obiektów, nie posługuje się jednocześnie terminologią służącą wyróżnieniu kategorii obiektów określonych w załączniku do ustawy, ani do tego załącznika nie odsyła. W tej sytuacji dla ustalenia, czy obiekt podlega sprawdzeniu w zakresie określonym w art. 9a ust. 2 pkt 2 lit. f ustawy, zasadne jest odniesienie się do definicji zawartych w § 3 rozporządzenia MI z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., nr 75, poz. 690 ze zm.). Skoro ten akt prawny w § 54 ust. 2-3 oraz z § 55 wprowadza standardy techniczne w zakresie zapewnienia w określonych obiektach rozwiązań zapewniających dostęp osobom niepełnosprawnym do kondygnacji budynku, nie jest nieprawidłowe uwzględnienie definicji tych obiektów, przyjętych w rozporządzeniu. W ten sposób możliwe jest zapewnienie spójności rozwiązań i objęcie kontrolą tych budynków, dla których warunki techniczne wprowadzają określone wymagania. Z tego względu Sąd przyjął za uzasadnione posłużenie się przez organy definicją budynku użyteczności publicznej zawartą w § 3 pkt 6 rozporządzenia. Definicja ta ma charakter przykładowy, z jednej strony wylicza budynki służące potrzebom określonych jednostek organizacyjnych, z drugiej zaś odwołuje się do kryterium funkcji obiektu. Wśród przykładowo wymienionych budynków rozporządzenie wymienia budynki przeznaczone na potrzeby turystyki. Udzielone pozwolenie na budowę dotyczyło budynku głównego ośrodka wczasowego. Jak wynika z projektu budowlanego, przeznaczony on jest do obsługi osób korzystających z ośrodka wczasowego, znajdują się w nim m.in. pomieszczenia recepcji, jadalni, a w nadbudowanej kondygnacji sale konferencyjne. Budynek ten nie służy zatem wyłącznie zakwaterowaniu, ale jest związany z obsługą turystyki i z tego

powodu jego kwalifikacja jako budynku użyteczności publicznej – przeznaczonego na potrzeby turystyki, Sąd uznał za prawidłową.

Przepis art. 59f ust. 1 prawa budowlanego przewiduje obligatoryjne wymierzenie kary w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 ustawy. Przepis art. 59a ust. 2 pkt 2 ustawy dotyczy sprawdzenia zgodności obiektu z projektem architektoniczno – budowlanym. Stan prawidłowy, to w kontekście art. 59a ust. 2 stan zgodny z projektem budowlany. Nieprawidłowość ma zatem miejsce, gdy kontrola takiej zgodności nie potwierdza, co już wyżej wykazywano.

W niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, nie jest wątpliwe jakie rozwiązanie w zakresie zapewnienia dostępności osobom niepełnosprawnym projekt budowlany przewiduje. Zarówno opis, jak i zdjęcie zawarte w projekcie zatwierdzonym pozwoleniem na budowę potwierdzają, że rozwiązaniem tym jest platforma schodowa, służąca m.in. transportowi osób siedzących na wózkach. Niewątpliwe jest, że takiego rozwiązania nie zrealizowano, co w ocenie Sadu jest dostateczną przesłanką do uznania, że ma miejsce nieprawidłowość w zakresie, o jakim mowa w art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f prawa budowlanego – warunki niezbędne do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne nie są zgodne z rozwiązaniem projektowym, co uzasadnia nałożenie kary i wszczęcie postępowania naprawczego. Jej wysokość została w sprawie obliczona prawidłowo, przy zastosowaniu stawki opłaty 500 zł, współczynnika kategorii obiektu 15 i współczynnika wielkości obiektu 1.

Niezależnie od przedstawionej argumentacji, także odmienne rozumienie przesłanki z art. 59f ust. 1 ustawy uzasadnia w niniejszej sprawie nałożenie kary. Nawet gdyby przyjąć, że stwierdzenie nieprawidłowości, o jakim mowa w art. 59f ust. 1 ustawy oznacza wniosek o niezgodności przyjętego rozwiązania z przepisami prawa (a nie tylko warunkami określonymi w udzielonym pozwoleniu), rozstrzygnięcie organów jest uzasadnione. Gdyby kryterium prawidłowości uczynić standardy techniczno – budowlane, to przepis § 55 ust. 2 rozporządzenia wymaga w niskim budynku użyteczności publicznej, niewymagającym wyposażenia w dźwig, zainstalowania urządzenia technicznego, zapewniającego osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać. Sąd podziela argumentację organów nadzoru budowlanego, że zainstalowanie w budynku urządzenia technicznego nie jest tożsame z wyposażeniem go w urządzenie przenośne, mobilne, nadto każdorazowo wymagające nie tylko obsługi osób trzecich, ale co w przekonaniu Sądu szczególnie istotne, przenoszenia osoby niepełnosprawnej z jej wózka na schodołaz i ponownie na jej wózek. Wymóg zainstalowania urządzenia w obiekcie oznacza względnie trwałe połączenie urządzenia z elementami budynku, na co zadanie zwrócono uwagę w wydanym postanowieniu.

Mając na uwadze podane argumenty, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.