



Poznań, 16 maja 2025 r.

**WIELKOPOLSKI KOMENDANT WOJEWÓDZKI
PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ**

WPZ.5290.16.2024.6.ŻP

Decyzja nr 44 /2025

Na podstawie art. 138 § 2, w związku z art. 6, art. 77 § 1 art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572 – zwaną dalej: k.p.a.), art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm. – zwanej dalej ustawą o PSP), po rozpatrzeniu odwołania z dnia 6 grudnia 2024 r., złożonego przez Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie od decyzji Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kole z dnia 19 listopada 2024 r., znak: PR.52800.11.2024.1,

postanawiam

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

UZASADNIENIE

Z dokumentów zgromadzonych w rozpatrywanej sprawie wynika, że w dniach od 20 września 2024 r. do 24 września 2024 r. funkcjonariusze Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kole przeprowadzili czynności kontrolno-rozpoznawcze w budynku Kościoła Parafii Rzymsko-Katolickiej św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie oraz w budynku Klasztoru Paulinów w Brdowie – Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika, zlokalizowanych w Brdowie przy ul. Kościelnej 5, 62-620 Babiak. Przeprowadzenie czynności zostało poprzedzone wysłaniem upoważnienia znak PR.52800.11.2024 z dnia 16 sierpnia 2024 r. skierowanego wyłącznie do Parafii Rzymsko-Katolickiej św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie. Upoważnienie nie zostało skierowane do Zakonu Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika z siedzibą władz generalnych w Częstochowie oraz do Zakonu Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie, który zgodnie z treścią protokołu znak PR. 52800.11.2024 z dnia 24 września 2024 r. jest faktycznie władającym obiektem klasztoru.

W trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej (m.in: brak wyposażenia budynku klasztoru w hydranty wewnętrzne DN 25 z węzłem półsztywnym obejmujące swym zasięgiem całą powierzchnię chronionej strefy pożarowej, brak wyposażenia budynku klasztoru w przeciwpożarowy wyłącznik prądu, brak opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla budynku klasztoru), które zostały opisane w protokole z tych czynności. Protokół został następnie podpisany bez zastrzeżeń przez o. Sebastiana, który został wskazany w protokole, jako osoba uprawniona do

reprezentowania Parafii Rzymsko-Katolickiej św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie. Zgodnie z umową użyczenia z dnia 2 sierpnia 2023 r. zawartą pomiędzy Zakonem Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika z siedzibą władz generalnych w Częstochowie a Parafią Rzymsko-Katolicką św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie, to parafia jest podmiotem faktycznie władającym Kościołem parafialnym św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie. W aktach sprawy brak jest dokumentów, potwierdzających, że faktycznie władającym obiektem klasztoru jest Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie.

Następnie pismami z dnia 22 października 2024 r.:

- znak PR.52800.11.2024 organ I instancji zawiadomił Parafię Rzymsko-Katolicką św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie o wszczęciu postępowania administracyjnego, wskazując na możliwość wypowiedzenia się na piśmie przed wydaniem decyzji administracyjnej, w zakresie nieprawidłowości budynku kościoła,
- znak PR.52800.11.2024.1 organ I instancji zawiadomił Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie o wszczęciu postępowania administracyjnego, wskazując na możliwość wypowiedzenia się na piśmie przed wydaniem decyzji administracyjnej, w zakresie nieprawidłowości budynku klasztoru.

Mając na uwadze powyższe Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej działając, jako organ I instancji w dniu 19 listopada 2024 r. wydał decyzje administracyjne, znak: PR.52800.11.2024 oraz PR.52800.11.2024.1, w których nakazał Parafii Rzymsko-Katolickiej św. Wojciecha Biskupa i Męczennika w Brdowie oraz Zakonowi Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie wykonanie obowiązków, wskazanych w wyżej opisanych decyzjach administracyjnych.

O. Sebastian Gierszewski pismem z dnia 6 grudnia 2024 r. wniósł odwołanie od decyzji Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kole znak PR.52800.11.2024 oraz PR.52800.11.2024.1 do Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, za pośrednictwem Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kole, zarzucając organowi I instancji uchybienia dotyczące ustalonego stanu faktycznego (m.in. w zakresie klasyfikacji budynków do kategorii zagrożenia ludzi, ustalenia wyposażenia obiektów w wymagane urządzenia przeciwpożarowe, występującego podziału na strefy pożarowe), kluczowych zagadnień dotyczących sformułowania obowiązków wskazanych w decyzjach administracyjnych.

Komendant Powiatowy PSP w Kole, jako organ I instancji po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony nie znalazł podstaw do wydania nowej decyzji w trybie art. 132 k.p.a. i dnia 17 grudnia 2024 r. przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy do Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

Wielkopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, stwierdził, co następuje.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś tylko na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku

do orzeczenia organu I instancji (wyrok NSA w Warszawie z 25.05.1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984/1, poz. 5; wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992/3-4, poz. 95; wyrok NSA we Wrocławiu z 22.03.1996 r., SA/Wr 1996/95, ONSA 1997/1, poz. 35).

Stosownie natomiast do zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego zasad, określonych w art. 6-8, organy administracyjne zobowiązane są działać na podstawie przepisów prawa i prowadzić postępowanie w taki sposób, aby zostały wyjaśnione istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Przeprowadzone przed wydaniem orzeczenia postępowanie administracyjne winno, zatem zapewnić dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i prawnego sprawy. Obowiązek ten wynika także z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Niedopełnienie go stanowi jednocześnie naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego, które obliguje organ odwoławczy do uchylenia zaskarżonej decyzji.

W zakresie ustaleń stanu prawnego sprawy, organ jest zobowiązany także do prawidłowego ustalenia swojej właściwości rzeczowej, którą zgodnie z art. 19 k.p.a. jest zobligowany przestrzegać z urzędu.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie. Podkreślić należy, że decyzja administracyjna jest indywidualnym aktem o charakterze władczym skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Jedną z cech charakterystycznych decyzji administracyjnej jest, zatem jej podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą akt ten rozstrzyga, określając o prawach lub obowiązkach jego adresata. Zatem decyzja wydana przez organ administracji publicznej w celu skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości powinna dokładnie określać czynności, które jej adresat jest zobowiązany wykonać. Rozstrzygnięcie zawarte w decyzji administracyjnej musi być, zatem sformułowane w sposób umożliwiający następnie wykonanie decyzji dobrowolnie lub przy zastosowaniu środków egzekucyjnych. Wykonania decyzji, czy też ściślej określonych w niej obowiązków, nie powinny uniemożliwiać ani przeszkody natury faktycznej, ani prawnej. Powyższe oznacza, iż decyzja administracyjna, aby można ją było uznać za prawidłową powinna nakładać na adresata obowiązki, których wykonanie jest fizycznie i prawnie możliwe. Obowiązki te powinny być również określone w sposób precyzyjny i czytelny, tak, aby adresat decyzji nie miał wątpliwości, jakie czynności powinien wykonać (wyrok WSA w Olsztynie z 29.11.2012 r., II SA/OI 1254/12).

Odnosząc powyższe do przedmiotowej sprawy, w pierwszej kolejności należy wskazać, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym organ I instancji nie wystosował upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych do Zakonu Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika z siedzibą władz generalnych w Częstochowie. Z dokumentów zgromadzonych w rozpatrywanej sprawie nie można ustalić w oparciu, o jakie przesłanki organ I instancji uznał, że faktycznie

władającym budynkiem klasztoru jest Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie. Tym samym nie można potwierdzić, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym skutecznie poinformowano faktycznie władającego budynkiem klasztoru oraz prawidłowo określono stronę postępowania w zakresie nieprawidłowości dotyczących budynku klasztoru.

W zakresie ustaleń stanu faktycznego, stwierdzono, brak zamieszczenia w aktach sprawy (w protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz w uzasadnieniu decyzji) szczegółów dotyczących ustalonego stanu faktycznego, popartego materiałem dowodowym (dokumentem odniesienia) znajdującym się w aktach sprawy. Wobec powyższego nie można, zdaniem organu odwoławczego, dokonać w rozpatrywanej sprawie oceny uwzględnionych przez organ I instancji ustaleń. Tym samym zarzuty skierowane przez stronę postępowania uznano za zasadne, w zakresie braków dotyczących ustaleń w klasyfikacji warunków ochrony przeciwpożarowej. Organ I instancji w protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych wskazał występowanie jednej strefy pożarowej, obejmującej zarówno budynek kościoła oraz budynek klasztoru, bez przywołania dokumentów odniesienia, takich jak instrukcja bezpieczeństwa pożarowego, dokumentacja techniczna budynku. Ponadto w dalszej części protokołu, tj. w pkt. 2 i 3, dotyczących charakterystyki pożarowej obiektu oraz organizacji ochrony ppoż. rozpatrywał oba budynki odrębnie, niezależnie od siebie, pomimo klasyfikacji kontrolowanych obiektów do jednej strefy pożarowej.

Wskazać należy, że zgodnie z przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 822 z późn. zm. – zwanego dalej rozporządzeniem ochrony ppoż.) właściciele, zarządcy lub użytkownicy obiektów bądź ich części stanowiących odrębne strefy pożarowe, przeznaczonych do wykonywania funkcji użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, produkcyjnych, magazynowych oraz inwentarskich, zapewniają i wdrażają instrukcję bezpieczeństwa pożarowego. Wobec powyższego organ I instancji powinien ustalić czy budynek kościoła i klasztoru można traktować, jako odrębne budynki, w myśl przepisu § 210 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.), czy jako odrębne strefy pożarowe oraz wskazać czy dla kontrolowanych obiektów należy opracować jedną instrukcję bezpieczeństwa pożarowego (lub oddzielną instrukcję dla każdego kontrolowanego obiektu). Weryfikacji należy poddać także funkcjonalne powiązanie obu budynków oraz określić faktycznie władających kontrolowanymi budynkami, ze wskazaniem dokumentów odniesienia, w stosunku do poczynionych ustaleń.

Ponadto organ I instancji nie dokonał pełnej oceny stanu faktycznego, którą winien wykonać, jako fachowy podmiot, który posiada odpowiednią wiedzę techniczną. Brak odniesienia się przez organ I instancji do kwestii, o których mowa powyżej, mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, oznacza, że organ ten nie wyjaśnił stanu faktycznego sprawy. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 104

§ 1 k.p.a., ponieważ organ wydał swoją decyzję po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w którym do wyjaśnienia pozostały jeszcze zagadnienia mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Braki w powyższej kwestii, uniemożliwiają dokładne ustalenie stanu faktycznego, a tym samym ocenę poprawności nałożonych na stronę postępowania obowiązków, wskazanych w decyzjach administracyjnych znak PR.52800.11.2024 oraz PR.52800.11.2024.1.

W pierwszej kolejności organ I instancji powinien zweryfikować możliwość wydzielenia budynku klasztoru i kościoła, jako odrębne strefy pożarowe oraz dokonać prawidłowej klasyfikacji budynków do kategorii zagrożenia ludzi ZL. Dopiero po ustaleniu podniesionej kwestii możliwe będzie określenie wymagań oraz nałożenie właściwych obowiązków na stronę postępowania. Biorąc pod uwagę występowanie dwóch podmiotów będących stroną postępowania zasadnym jest precyzyjne określenie zakresu dysponowania nieruchomościami, a tym samym ustalenie stron postępowania odpowiedzialnych za wykonywanie zadań wynikających z ustawy o ochronie ppoż. oraz rozporządzenia ochrony ppoż. wraz z przywołaniem dokumentów odniesienia dotyczących władania nieruchomościami.

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia ochrony ppoż. instrukcja bezpieczeństwa pożarowego powinna być opracowana dla obiektów bądź ich części stanowiących odrębne strefy pożarowe. Zakwalifikowanie obiektów do jednej strefy pożarowej może skutkować koniecznością opracowania jednej instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla całej strefy pożarowej.

W toku prowadzonego postępowania organ PSP, w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, winien ustalić odpowiedzialność stron po kątem zakresu realizacji warunków ochrony przeciwpożarowej.

Informacje zawarte w protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych nie są na tyle wyczerpujące, aby możliwe było jednoznaczne określenie stanu faktycznego, a tym samym właściwych wymagań stawianych w rozpatrywanej sprawie.

Bez zamieszczenia w aktach sprawy (w protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz w uzasadnieniu decyzji) szczegółów dotyczących ustalonego stanu faktycznego, popartego materiałem dowodowym znajdującym się w aktach sprawy, nie można, zdaniem organu odwoławczego, dokonać w rozpatrywanej sprawie prawidłowej oceny uwzględnionych przez organ I instancji ustaleń. Wskazać należy, że to do organu I instancji należy w pierwszej kolejności dokładne ustalenie stanu faktycznego, a następnie wszechstronna ocena materiału dowodowego, która ma prowadzić do zastosowania właściwych przepisów prawa. Decyzja powinna być jasna, przejrzysta i zrozumiała. Zgodnie z art. 11 k.p.a. organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu (zasada przekonywania).

Z uwagi na braki w zakresie ustaleń stanu faktycznego zachodzi konieczność ponownego przeprowadzenia i uzupełnienia faktów relewantnych dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Organ I instancji przed wydaniem decyzji powinien ustalić

konkretny stan faktyczny, tj. ustalić podmioty faktycznie władające kontrolowanymi obiektami, ustalić czy budynek kościoła i klasztoru stanowią odrębne budynki, czy stanowią jedną strefę pożarową, zweryfikować możliwość wydzielenia klasztoru i kościoła, jako dwie odrębne strefy, ustalić np. w formie rozprawy administracyjnej czy strona/strony deklaruje/deklarują podział budynków na dwie odrębne strefy pożarowe i konieczność opracowania dwóch niezależnych instrukcji przeciwpożarowych. Ponadto organ I instancji powinien zweryfikować wysokość budynku kościoła. W protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych określono wysokość kościoła z wieżą wynoszącą "ok. 25 m". Wskazać należy, że posługiwanie się określeniem „około” jest mało precyzyjne z uwagi na zakres wysokości budynku determinujący przyjęcie odpowiedniej grupy budynku: średniowysoki lub wysoki, w zależności od tego czy wartość 25 m została przekroczona czy też nie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na sposób mierzenia wysokości budynku. Właściwy pomiar związany jest z wysokością do stropu nad kondygnacją przeznaczoną na pobyt ludzi, a nie do najwyższego punktu konstrukcji budynku. Po jednoznacznym ustaleniu klasyfikacji pożarowej budynków należy dokonać oceny w zakresie konieczności wyposażenia obiektów w wymagane urządzenia przeciwpożarowe (tj. przeciwpożarowy wyłącznik prądu, hydranty wewnętrzne).

Mając na uwadze powyższe, wobec uchybienia przez organ I instancji przy wydaniu zaskarżonej decyzji ww. przepisom postępowania oraz mając na uwadze konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, który ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W konsekwencji organ zobligowany jest do ponownego rozpoznania sprawy i ustalenia stanu faktycznego, z uwzględnieniem zastrzeżeń i wskazań wynikających z niniejszego uzasadnienia i prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod obowiązujący stan prawny.

Po ustaleniu całokształtu stanu faktycznego w sprawie należy orzec, co do istoty.

Pouczenie

Stronie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (wpis od skargi wynosi 200 zł.)

WIELKOPOLSKI KOMENDANT WOJEWÓDZKI
Państwowej Straży Pożarnej

z up.

ZASTĘPCA WIELKOPOLSKIEGO
KOMENDANTA WOJEWÓDZKIEGO PSP
st. bryg. mgr inż. Sławomir Brandt

Otrzymują:

1. Zakon Świętego Pawła Pierwszego Pustelnika w Brdowie
ul. Kościelna 5, Brdów
62-620 Babiak

2. aa.

Do wiadomości:

1. KP PSP w Kole
2. WO KW PSP w Poznaniu