



**WIELKOPOLSKI KOMENDANT WOJEWÓDZKI
PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ**

WPZ.5290.8.2025.3.ŻP

Decyzja nr 65/2025

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 ze zm. – zwaną dalej: k.p.a.) oraz 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.), po rozpatrzeniu odwołania z dnia 22 kwietnia 2025 r., złożonego przez Kupiec Poznański S.A. od decyzji Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu z dnia 26 marca 2025 r., znak: MZ.52800.101.11.2024.TC,

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 dniu 15-16 października 2024 r. funkcjonariusze Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu przeprowadzili czynności kontrolno-rozpoznawcze w budynku Centrum Handlowo-Biurowym Kupiec Poznański, zlokalizowanym przy pl. Wiosny Ludów 2 w Poznaniu. W trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych stwierdzono m.in. nieprawidłowość w postaci braku zastosowania rozwiązań techniczno-budowlanych zabezpieczających przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych w obrębie krytego ciągu pieszego (pasażu) (kondygnacje od parteru do 2 piętra) oraz w obrębie przekrytego dziedzińca wewnętrznego (kondygnacje od 3 do 5 piętra).

Wskazana nieprawidłowość została opisana w protokole (z dnia 28 października 2024 r. znak MZ.52800.101.3.2024.TC) z tych czynności. Protokół został podpisany bez zastrzeżeń przez Panią Magdalenę Szymańską.

Następnie pismem z dnia 10 grudnia 2024 r. znak MZ.52800.101.4.2024.TC organ I instancji zawiadomił stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego. Wszczęte postępowanie zostało zakończone, o czym organ I instancji poinformował stronę pismem z dnia 4 lutego 2025 r. znak MZ.52800.101.8.2024.T, wskazując na możliwość wypowiedzenia się na piśmie przed wydaniem decyzji administracyjnej.

Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej działając, jako organ I instancji w dniu 26 marca 2025 r. wydał decyzję administracyjną, znak MZ.52800.101.22.2024.TC, w której nakazał spółce Kupiec Poznański S.A.:

1. zastosować rozwiązania techniczno-budowlane zabezpieczające przed zadymieniem kryty ciąg pieszy (pasaż na kondygnacjach od parteru do 2 piętra), do którego przylegają lokale handlowe i usługowe służące celom

ewakuacji w budynku Kupca Poznańskiego, zlokalizowanego przy pl. Wiosny Ludów 2 w Poznaniu,

2. zastosować rozwiązania techniczno-budowlane zabezpieczające przed zadymieniem przekryty dziedziniec wewnętrzny w części biurowej budynku (obejmujące kondygnacje od 3 do 5 piętra), do którego przylegają drogi ewakuacyjne w budynku Kupca Poznańskiego, zlokalizowanego przy pl. Wiosny Ludów 2 w Poznaniu,
3. zapewnić drogę pożarową o utwardzonej nawierzchni, umożliwiającą dojazd o każdej porze roku do budynku Kupca Poznańskiego zlokalizowanego przy pl. Wiosny Ludów 2 w Poznaniu, jednostek ochrony przeciwpożarowej, spełniającą warunki określone w rozporządzeniu w sprawie zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, w szczególności dostosowania istniejących stałych elementów zagospodarowania terenu (tramwajowa sieć trakcyjna) w sposób umożliwiający dostęp do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych,
4. opracować i wdrożyć Instrukcję Bezpieczeństwa Pożarowego dla budynku Kupca Poznańskiego zlokalizowanego przy pl. Wiosny Ludów 2 w Poznaniu, spełniającą wymagania formalnoprawne w zakresie warunków ochrony przeciwpożarowej (w treści instrukcji) oraz planów graficznych z uwzględnieniem informacji dotyczących: powierzchni budynku, wysokości, liczby kondygnacji, odległości od obiektów sąsiadujących, parametrów pożarowych substancji palnych, przewidywanej liczby osób w poszczególnych pomieszczeniach, przewidywanej liczby osób na każdej kondygnacji.

Spółka odebrała ww. decyzję administracyjną w dniu 9 kwietnia 2025 r., a następnie pismem z dnia 22 kwietnia 2025 r. (data wpływu do KM PSP w Poznaniu 23 kwietnia 2025 r.) wniosła odwołanie od decyzji Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu z dnia 26 marca 2025 r., znak: MZ.52800.101.11.2024.TC. Ustalono, że odwołanie zostało złożone z zachowaniem 14-dniowego terminu.

Strona w odwołaniu zarzuciła organowi I instancji nieprawidłowe przyjęcie, że właściciel wybudowanego i oddanego do użytkowania w 2001 r. obiektu (na podstawie odrębnych decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie budynku) zobowiązany jest zastosować rozwiązania techniczno-budowlane zabezpieczające przed zadymieniem. W przedmiotowym odwołaniu strona powołała się na § 45 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822 z późn. zm.- zwanego dalej rozporządzeniem ochrony ppoż), zgodnie z którym „w stosunku do budynków wzniesionych zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane oraz aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tej ustawy, nie stosuje się kryteriów określonych w § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Ponadto spółka podniosła, że w odniesieniu do obowiązku nr 3 decyzji administracyjnej z dnia 26 marca 2025 r., znak: MZ.52800.101.11.2024.TC organ I instancji nieprawidłowo przyjął, że właściciel wybudowanego i oddanego do użytkowania w 2001 r. obiektu (na podstawie odrębnych decyzji o pozwoleniu na

budową i użytkowanie budynku) zobowiązany jest zapewnić drogę pożarową o utwardzonej nawierzchni umożliwiającą dojazd do budynku w sposób określony w zaskarżonej decyzji. Ponadto strona wskazała, że jej zdaniem umiejscowienie sieci trakcyjnej przebiegającej wzdłuż dwóch boków budynku nie uniemożliwia dostępu do elewacji budynku.

Komendant Miejski PSP w Poznaniu, 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 30 kwietnia 2025 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 k.p.a. 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 § 247 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm. - zwanego dalej rozporządzeniem WT budynków) „w krytym ciągu pieszym (pasażu), do którego przylegają lokale handlowe i usługowe, oraz w przekrytym dziedzińcu wewnętrznym, należy zastosować rozwiązania techniczno-budowlane zabezpieczające przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych”.

Podkreślić należy, że organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał występowanie w budynku Kupca Poznańskiego, krytego ciągu pieszego (pasaż na kondygnacjach od parteru do 2 piętra), do którego przylegają lokale handlowe i usługowe, w którym nie zastosowano rozwiązań techniczno-budowlanych zabezpieczających przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych. Organ I instancji wykazał również występowanie przekrytego dziedzińca wewnętrznego w części biurowej budynku (kondygnacje od 3 do 5 piętra), do którego przylegają drogi

pożarowe, w obrębie których nie zastosowano rozwiązań techniczno-budowlanych zabezpieczających przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych. W decyzji administracyjnej nie odniesiono się i nie opisano szczegółowo, jakie przesłanki (dowody) uznano za wystarczające, aby uznać formę architektoniczną budynku, jako pasaż. Przyjęto aksjomatycznie, że obiekt należy traktować jak pasaż. Przedmiotowe ustalenie jest kluczowe dla nałożenia obowiązku. Pominięcie istotnego dla sprawy aspektu jest istotnym naruszeniem zasad postępowania. Zasadą powinno być przedstawienie w decyzji stanu faktycznego, który uznano za podstawę do nałożenia określonego obowiązku.

Jednocześnie organ I instancji nie dokonał szczegółowej analizy, w kontekście przyjętej nomenklatury „pasażu”, nie zweryfikował czy w dokumentacji projektowej przyjęto pasaż, jako formę architektoniczną aranżacji przestrzeni wewnątrz budynku, w myśl przepisów § 247 ust. 2 rozporządzenia WT budynków. Stan faktyczny powinien zostać ustalony w sposób niebudzący wątpliwości, w szczególności w przypadku, gdy strona kwestionuje zasadność nałożonego obowiązku.

Organ I instancji wykazał występowanie w przedmiotowym budynku parametru zagrożenia życia z uwagi na niezabezpieczenie przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych wymienionych w przepisach techniczno-budowlanych, w sposób w nich określonych, powołując się na przepis § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822 z późn. zm.- zwanego dalej rozporządzeniem ochrony ppoż.). W ocenie tut. organu właściwym w niniejszym zakresie jest przepis § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia, w który wprost zostało wymienione ww. kryterium. Przepisy końcowe rozporządzenia ochrony ppoż., w szczególności § 45 wyłączają stosowanie § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia w stosunku do budynków wzniesionych zgodnie z ustawą Prawo budowlane oraz aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tej ustawy. W rozpatrywanym przypadku organ I instancji nie zbadał możliwości zastosowania powyższego wyłączenia, poprzez brak weryfikacji okoliczności wzniesienia i oddania do użytkowania przedmiotowego budynku (zbadania stanu prawnego dla potwierdzenia braku lub występowania okoliczności, o których mowa w ww. § 45 ust. 1 rozporządzeniem ochrony ppoż.).

Ustalono, że organ I instancji nie dokonał pełnej oceny występującego stanu faktycznego, którą winien wykonać, jako fachowy podmiot, który posiada odpowiednią wiedzę techniczną. Nie zweryfikowano dokumentacji, umożliwiającej prawidłowe określenie stanu faktycznego tj.: dokumentacji projektowej, instrukcji bezpieczeństwa pożarowego lub innych technicznych opracowań, dotyczących obiektu. Brak odniesienia się przez organ I instancji do powyższych kwestii oznacza, iż organ ten nie wyjaśnił zakresu sprawy mającego istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, a mimo tego przystąpił do wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie. 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.

Jednocześnie organ I instancji nie zweryfikował dokumentacji projektowej, w kontekście obligatoryjnych zapisów tego dokumentu, dotyczących określenia wyposażenia w wymagane urządzenia przeciwpożarowe oraz opisu warunków technicznych budynku.

Bez uwzględnienia 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 dokonanych 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).

Strona odwołała się również od obowiązku nr 3 określonego w zaskarżonej decyzji, dotyczącego „zapewnienia drogi pożarowej spełniającej warunki określone w rozporządzeniu w sprawie zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, w szczególności dostosowania istniejących stałych elementów zagospodarowania terenu (tramwajowa sieć trakcyjna) w sposób umożliwiający dostęp do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych”.

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wody i dróg pożarowych, do budynku Kupca Poznańskiego, zakwalifikowanego do budynków kategorii zagrożenia ludzi ZL I i ZL III i grupy wysokości średniowysokich wymagane jest zapewnienie drogi pożarowej. Przepis § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia wskazuje na brak możliwości występowania pomiędzy drogą pożarową a ścianą analizowanego budynku stałych elementów zagospodarowania terenu lub drzew i krzewów o wysokości przekraczającej 3 m, uniemożliwiających dostęp do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych.

Podkreślić należy, że organ I instancji nie odniósł się do ww. przepisu w rozpatrywanym przypadku. Określił jedynie ogólne wymagania dla dróg pożarowych w zakresie braku możliwości występowania pomiędzy drogą pożarową a ścianą analizowanego budynku stałych elementów zagospodarowania terenu lub drzew i krzewów o wysokości przekraczającej 3 m, uniemożliwiających dostęp do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych. Nie przedstawiono pełnego uzasadnienia właściwego dla tejże sprawy (okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy), tym samym nie dopełniono zasad ogólnych postępowania dotyczących pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.) oraz udzielenia informacji (art. 9 k.p.a.).

Organ I instancji nie dokonał analizy, czy w rozpatrywanym przypadku występowanie istniejących stałych elementów zagospodarowania terenu (tramwajowa sieć trakcyjna) faktycznie uniemożliwia dostęp do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych. Ponadto nie zweryfikowano możliwości zastosowania przepisu § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym

„w przypadkach uzasadnionych warunkami lokalnymi, w szczególności architektonicznymi, droga pożarowa może być poprowadzona w taki sposób, aby był zapewniony dostęp do:

- 1) 30 % obwodu zewnętrznego budynku, przy jego rozpiętości (największej szerokości) do 60 m,
- 2) 50 % obwodu zewnętrznego budynku, przy jego rozpiętości przekraczającej 60 m,.
- 3) 100 % długości elewacji od frontu budynku, przy zabudowie pierzejowej.

W protokole z czynności kontrolno-rozpoznawczych (z dnia 28 października 2024 r. znak MZ.52800.101.3.2024.TC) w punkcie 2.2. dot. danych technicznych obiektu nie wskazano podstawowych danych budynku w zakresie długości i szerokości, kluczowych w celu określenia procentowego dostępu do obwodu zewnętrznego budynku.

Stwierdzenie organu I instancji o braku możliwości dostępu do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych nie zostało poparte odpowiednią argumentacją, umożliwiającą bezsporne rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, organ I instancji powinien przedstawić pełne merytoryczne uzasadnienie, zawierające szczegółowy opis okoliczności faktycznych i prawnych, które uwzględniono przy zajmowaniu stanowiska.

Jednocześnie nadmienić należy, że organ I instancji prowadził sprawę od dnia 10 grudnia 2024 r. do dnia 26 marca 2025 r., w którym wydano decyzję. Ustalono, że przez ten czas nie przeprowadził żadnego postępowania wyjaśniającego, nie zgromadził dodatkowych dowodów oraz nie występował o materiały dowodowe do innych organów, instytucji czy do strony postępowania.

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. zweryfikować w oparciu o właściwą dokumentację projektową klasyfikację budynku, w kontekście występowania w przedmiotowym budynku pasażu, a tym samym uzasadnienia słuszności przywołania przepisów § 247 ust. 2 rozporządzenia WT budynków w rozpatrywanym przypadku.

Należy ustalić, korzystając z właściwej dokumentacji projektowej czy budynek wymagał na czas jego zaprojektowania i oddania do użytkowania wyposażenia w określone urządzenie przeciwpożarowe, z uwagi na występujące rozwiązania techniczno-budowlane. Ponadto należy przeanalizować czy w przedmiotowym przypadku zastosowanie ma przepis § 45 rozporządzenia ochrony ppoż. w kontekście wzniesienia budynku zgodnie z ustawą Prawo budowlane oraz aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie tej ustawy. Również należy zbadać czy nie wystąpiły inne okoliczności uzasadniające nałożenia obowiązków w zakresie dostosowania do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Ustalenia dokonane we wskazanym powyżej zakresie wymagają właściwego uzasadnienia stanowiska. Uzasadnienie decyzji administracyjnej należy poprzeć dowodami mającymi odzwierciedlenie w dokumentacji projektowej lub innej dokumentacji technicznej budynku. W przypadku braku dokumentacji źródłowej, wskazującej

jednoznacznie na charakter obiektu i jego wyposażenie, należy dokładnie opisać i scharakteryzować obiekt z uwzględnieniem przesłanek, które zdaniem organu I instancji decydują o przyjęciu określonej kwalifikacji budowlanej. Ponadto w zakresie w drogi pożarowej, organ I instancji powinien odnieść przepisy rozporządzenia o wodzie i drogach do rozpatrywanego przypadku oraz dokonać dokładnej analizy spełnienia bądź nie, wymagań stawianych w tym zakresie. Przy poprowadzonej kontroli przedmiotowego zagadnienia należy również uwzględnić analizę dokumentacji obiektu tj. IBP inne opracowania techniczne, w której wskazano zapewnienia drogi pożarowej do budynku. Podkreślić należy, że niezbędne jest przedstawienie przesłanek, które umożliwiły zajęcie określonego stanowiska. Weryfikacja spełnienia bądź nie, przepisów dotyczących drogi pożarowej (w szczególności w zakresie dostępu do elewacji budynku za pomocą podnośników i drabin mechanicznych lub występujących utrudnień) powinna być właściwie uargumentowana i poparta materiałem dowodowym (można rozważyć uwzględnienie wyników operacyjnego rozpoznania w zakresie możliwości prowadzenia działań z drogi pożarowej).

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 Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (wpis od skargi wynosi 200 zł.)

WIELKOPOLSKI KOMENDANT WOJEWÓDZKI
Państwowej Straży Pożarnej
st. bryg. mgr inż. Jacek Strużyński

Otrzymują:

1. Kupiec Poznański S.A.
pl. Wiosny Ludów 2
61-831 Poznań
2. aa.

Do wiadomości:

1. KM PSP w Poznaniu
2. WO PSP w Poznaniu

