

ALEKSANDER MAZIARZ

Akademia Leona Koźmińskiego

NAKAZ OPRÓŻNIENIA BUDYNKU GROŻĄCEGO ZAWALENIEM W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. WPROWADZENIE

Jednym z głównych celów prawa budowlanego w Polsce jest, aby obiekty budowlane zapewniały bezpieczeństwo życia i zdrowia przebywających w nich ludzi. Realizacja tego celu przejawia się zarówno na etapie realizacji obiektów budowlanych, jak i podczas ich użytkowania. Z tego też względu ustawodawca w art. 5 ust. 2 pr. bud.¹ nakłada obowiązek utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, co należy rozumieć jako przepis nakazujący utrzymanie obiektu w takim stanie, który zapewnia bezpieczeństwo jego użytkowania przez ludzi. Jeżeli zaś obiekt budowlany będzie stanowił zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, art. 68 pr. bud. umożliwia organowi nadzoru budowlanego nakazanie opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi w sytuacji, gdy obiekt ten bezpośrednio grozi zawaleniem.

W orzecznictwie wskazuje się, że art. 68 pr. bud. stanowi szczególny instrument prawny służący natychmiastowemu doprowadzeniu do wyłączenia budynku lub jego części z użytkowania z uwagi na

¹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.); dalej pr. bud.

bezpośrednie zagrożenie zawaleniem². Warto zaznaczyć, że przepis ten ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności, co oznacza, że granice ingerencji powinny być przez ustawodawcę wyraźnie określone. Choć art. 68 pr. bud. ma zastosowanie jedynie w wyjątkowych sytuacjach, w których budynek bezpośrednio grozi zawaleniem, to jednak redakcja tego przepisu może budzić wątpliwości.

Celem artykułu jest zbadanie zakresu stosowania art. 68 pr. bud. przewidującego opróżnienie bądź wyłączenie budynku z użytkowania z uwagi na bezpośrednie zagrożenie zawaleniem. W szczególności przeanalizowane będzie to, czy przepis ten przyczynia się do realizacji celu prawa budowlanego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych.

2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY DECYZJI O NAKAZIE OPRÓŻNIENIA BUDYNKU

Ustawodawca w art. 68 pkt 1 pr. bud. wskazał, że decyzja o nakazie opróżnienia lokalu dotyczyć może jedynie budynku. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 2 pr. bud. jako budynek należy rozumieć obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Należy więc stwierdzić, że definicja ta opiera się na kryteriach technicznych, a nie kryteriach funkcjonalnych. Oznacza to, że budynek jest determinowany przez występowanie ścian, dachu i fundamentów, co w rezultacie powoduje trwałe związanie obiektu z gruntem³.

W orzecznictwie wskazuje się, że ustawodawcy w art. 68 pr. bud. chodzi o te budynki, które są przeznaczone na pobyt ludzi⁴. Podobne stanowisko jest sformułowane w doktrynie, gdzie twierdzi się, że przepis ten ma zastosowanie zarówno do budynków mieszkalnych, jak i do

² Wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., II SA/Po 2/21, «Lex» nr 3267171.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z 5 stycznia 2022 r., II SA/Gd 525/21, «Lex» nr 3288377.

⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 30 marca 2011 r., II SA/Ke 87/11, «Lex» nr 1100484.

budynków użyteczności publicznej lub stanowiących zakłady pracy⁵. Stanowi o tym redakcja przepisu, w którym użyto sformułowania „przeznaczony na pobyt ludzi”, choć wyrażenie to nie zostało wyjaśnione przez ustawodawcę. Artur Kosicki wskazuje natomiast, że skoro budynek przeznaczony ma być na pobyt ludzi, to bez znaczenia jest to, jak długo przebywają w nim ludzie⁶. Andrzej Gliniecki twierdzi, że chodzi tu nie tylko o budynki mieszkalne⁷, lecz także budynki użyteczności publicznej czy inne, jeżeli tylko przebywają w nich ludzie⁸. Należy dodać, że przepis ten ma zastosowanie również do tych budynków, które potencjalnie mogą być przeznaczone na pobyt ludzi. Oznacza to, że jeżeli na przykład przewidziano, iż w budynku będą zamontowane jedynie urządzenia techniczne, które nie będą obsługiwane przez ludzi, to jednak potencjalna naprawa czy konserwacja takich urządzeń świadczy o tym, że w budynku tym mogą przebywać ludzie. Zasadne jest więc stwierdzenie, że obecna redakcja tego przepisu może być myląca i zamiast wyrażenia „przeznaczony na pobyt” ustawodawca powinien użyć określenia „budynki, w których mogą przebywać ludzie”. Celem ustawodawcy jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych, co przejawia się zapobieganiem tym sytuacjom, które powodują niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia.

3. PRZESŁANKA BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA ZAWALENIEM SIĘ BUDYNKU

Ustawodawca w zdaniu wstępnym art. 68 pr. bud. wskazał, że przepis ten będzie miał zastosowanie w razie stwierdzenia, że budynek

⁵ D. SYPNIEWSKI, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. SYPNIEWSKI, Warszawa 2022, «Lex/el.».

⁶ A. KOSICKI, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2023, «Lex/el.».

⁷ L. BAR, E. RADZISZEWSKI, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 109.

⁸ A. DESPOT-MŁADANOWICZ, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. GLINIECKI, Warszawa 2016, «Lex/el.».

bezpośrednio grozi zawaleniem. Warto podkreślić, że przesłanka ta może być związana nie tylko ze stanem technicznym budynku, lecz także wynikać z czynników zewnętrznych. Samo ustalenie, że budynek jest w złym stanie technicznym, jest niewystarczające. Przepis ten będzie miał zastosowanie, w przypadku gdy zły stan techniczny grozi realnym zawaleniem się budynku⁹. Często zły stan techniczny budynku wynika na przykład z zaniedbań w jego konserwacji. Budynek w złym stanie technicznym nie musi więc grozić zawaleniem. Dopiero w sytuacji, gdy zły stan techniczny związany jest na przykład z elementami konstrukcyjnymi budynku, może zachodzić niebezpieczeństwo bezpośredniego zagrożenia zawaleniem się takiego budynku.

Należy również dodać, że nawet w stosunku do budynku znajdującego się w dobrym stanie technicznym może mieć zastosowanie art. 68 pr. bud. Będzie to miało miejsce na przykład w wyniku zaawansowanego osuwania się klifu czy też skarpy, na której usytuowany jest budynek. W tego typu przypadkach naturalne procesy mogą doprowadzić właśnie do bezpośredniego zagrożenia zawaleniem. A zatem bezpośrednie zagrożenie zawaleniem budynku może być spowodowane oddziaływaniem sił przyrody.

Ważne jest jednak wyjaśnienie użytego przez ustawodawcę wyrażenia „budynek bezpośrednio grożący zawaleniem”. W orzecznictwie wskazuje się, że nie chodzi tu o taki stan, który jest równoznaczny z „natychmiastowym” zawaleniem się budynku¹⁰. Niemniej chodzi tu o taki stan budynku, którego jedynym skutkiem może być zawalenie się¹¹. A zatem zawalenie się budynku jest realnym zagrożeniem i z tego też względu niezbędna jest interwencja organu nadzoru budowlanego. Wskazuje się, że chodzi tu o swego rodzaju stan nagłej konieczności powodujący zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi¹².

Warto podkreślić, że zły stan techniczny budynku potencjalnie może powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. W takim przypadku

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 24 lipca 2019 r., IV SA/Po 1002/18, «Lex» nr 2715257.

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 1375/20, «Lex» nr 3185606.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2019 r., VII SA/Wa 1770/18, «Lex» nr 2645794.

¹² K. MAŁYSZA-SULIŃSKA, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, «Lex/el.».

powinny mieć zastosowanie art. 66 pr. bud., na podstawie którego organ nadzoru budowlanego nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 68 pr. bud. jest wyłącznie bezpośrednia groźba zawalenia się budynku¹³. Stan techniczny zaś może takie niebezpieczeństwo powodować, choć o zastosowaniu tego przepisu nie będzie decydował stan techniczny budynku, ale właśnie ustalona przez organ groźba zawalenia się budynku. W art. 68 pr. bud. chodzi więc o swego rodzaju kwalifikowany stan budynku, w którym nieprawidłowy stan techniczny lub wpływ czynników zewnętrznych powodują konieczność zakazania użytkowania takiego budynku. Natomiast zły stan techniczny budynku, który wymaga przeprowadzenia remontu, a jednocześnie nie powoduje bezpośredniego zagrożenia zawalenia się budynku, nie stanowi podstawy do wydania decyzji na podstawie art. 68 pr. bud.¹⁴

4. POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

Decyzja wydawana na podstawie art. 68 pr. bud. wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. W doktrynie wskazuje się, że organ zobowiązany jest do przeprowadzenia bardzo wnikliwego postępowania wyjaśniającego¹⁵. To właśnie ustalenia organu będą decydowały o tym, czy nałożony będzie określony obowiązek opóźnienia bądź wyłączenia w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania.

Ustawodawca w art. 68 pkt 1 pr. bud. precyzuje, że w ramach postępowania wyjaśniającego należy przeprowadzić obligatoryjnie dowód z oględzin nieruchomości, co stanowi regulację *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶. Oględziny

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2018 r., VII SA/Wa 648/18, «Lex» nr 2585924.

¹⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 29 lutego 2024 r., II SA/Ol 938/23, «Lex» nr 3697893.

¹⁵ R. DZWIŃSKI, P. ZIEMSKI, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 276.

¹⁶ A. GRONKIEWICZ, *Istota środka*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. MARTYSZ, Warszawa 2021, «Lex/el.».

nieruchomości powinny być udokumentowane protokołem. To właśnie w protokole oględzin opisany będzie rzeczywisty stan budynku i na tej podstawie organ ustala, czy stan ten powoduje bezpośrednie zagrożenie zawaleniem się tego budynku. O ile więc protokół oględzin nieruchomości zawiera fakty dotyczące stanu budynku, o tyle interpretacja tych faktów należy do organu. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego organ nadzoru budowlanego zadecyduje, czy niezbędna jest jego interwencja polegająca na wydaniu nakazu opróżnienia budynku i ustali zakres niezbędnych prac zabezpieczających¹⁷. Protokół oględzin jest dokumentem urzędowym i zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. jest sporządzany w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone.

Zgodnie z art. 75 k.p.a. możliwe jest również przeprowadzenie innych dowodów w tym postępowaniu. Należy jednak mieć na uwadze specyfikę decyzji wydawanej na podstawie art. 68 pr. bud. Przede wszystkim tego typu decyzje wydawane są w nagłych, pilnych przypadkach zaistnienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Tym samym organ powinien przeprowadzać takie dowody, które nie wymagają znacznego nakładu czasu, a wręcz przeciwnie – mogą być przeprowadzone szybko. Należy więc uznać, że obok obligatoryjnych oględzin nieruchomości organ może również przeprowadzić inne dowody, głównie będą to tzw. dowody nienazwane (np. dowód z fotografii). Może się też okazać, że wiedza pracowników organu będzie niewystarczająca do oceny udokumentowanego w protokole oględzin stanu technicznego nieruchomości. Chociaż przyjmuje się, że pracownicy organów nadzoru budowlanego mogą samodzielnie dokonywać ustaleń w przedmiocie stanu technicznego budynku i jednocześnie określać, jakie czynności należy przeprowadzić w celu doprowadzenia budynku do bezpiecznego użytkowania¹⁸, to jednak w niektórych przypadkach ich wiedza może być niewystarczająca, co uzasadnia skorzystanie z pomocy rzeczoznawców na podstawie art. 81c ust. 2 pr. bud.¹⁹ Warto podkreślić, że art. 81c

¹⁷ Z. NIEWIADOMSKI, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, «Legalis».

¹⁸ Wyrok NSA z 2 grudnia 2021 r., II OSK 170/19, «Lex» nr 3275812.

¹⁹ Wyrok NSA z 27 września 2017 r., II OSK 149/16, «Lex» nr 2399250.

ust. 2 pr. bud. ma charakter uznaniowy, na co wskazuje użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w razie powstania uzasadnionych wątpliwości [...] co do stanu technicznego”. Należy więc przyjąć, że przepis ten będzie miał zastosowanie, właśnie gdy wiedza pracowników organów nadzoru budowlanego będzie niewystarczająca do oceny stanu technicznego budynku i istnieją wątpliwości, które może rozwiązać jedynie ocena lub ekspertyza techniczna. Co więcej, przyjmuje się, że zastosowanie art. 81c ust. 2 pr. bud. może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy wątpliwości organu co do stanu technicznego budynku nie mogą być usunięte za pomocą środków dowodowych dostępnych organowi nadzoru budowlanego²⁰. Przede wszystkim wątpliwości te mogą dotyczyć jakości robót budowlanych, jakości wyrobów budowlanych czy stanu technicznego budynku. Nie jest jednak wystarczające samo stwierdzenie, że tego typu wątpliwości zachodzą. Organ zobowiązany jest do wyjaśnienia, na czym te wątpliwości konkretnie polegają, oraz ich uzasadnienia²¹. W uzasadnieniu postanowienia wydanego na podstawie art. 81c ust. 2 pr. bud. organ powinien wskazać właśnie uzasadnione wątpliwości co do stanu technicznego budynku wynikające ze zgromadzonych dowodów.

Ekspertyza lub ocena techniczna ma dostarczyć organowi wiadomości specjalnych, a nie rozstrzygać sprawę co do istoty²². Dowód ten uzupełnić ma więc zgromadzony materiał dowodowy, który w całości musi być przez organ przeanalizowany w celu podjęcia rozstrzygnięcia. Ekspertyza lub ocena techniczna nie wiąże organu, a zatem jej rolą jest ułatwienie oceny materiału dowodowego, a nie zastąpienie zgromadzonych już dowodów.

²⁰ Wyrok NSA z 2 grudnia 2021 r., II OSK 170/19, «Lex» nr 3275812.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 23 czerwca 2022 r., II SA/Sz 122/22, «Lex» nr 3370827.

²² Wyrok NSA z 30 czerwca 2021 r., II GSK 96/21, «Lex» nr 3211627.

5. OBOWIĄZKI NAKŁADANE W DECYZJI O NAKAZIE OPRÓŻNIENIA BUDYNKU

Jak już wyżej wspomniano, w przypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia zawalenia się budynku organ nadzoru budowlanego zobligowany jest do wydania decyzji nakazującej opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania. Należy przede wszystkim podkreślić, że przepis ten stanowi o różnych obowiązkach – tj. o opróżnieniu budynku oraz o jego wyłączeniu z użytkowania. Obowiązek wyłączenia z użytkowania będzie dotyczył tych sytuacji, w których budynek nie jest przeznaczony na użytkowanie w celach pobytu ludzi. Obowiązek opróżnienia budynku dotyczył będzie sytuacji, w których w budynku zamieszkują ludzie²³.

Ustawodawca w art. 68 pkt 3 pr. bud. wskazał, że w przypadku wydania decyzji administracyjnej opróżnieniu lub wyłączeniu z użytkowania budynku obligatoryjne jest jednocześnie zarządzenie dwóch rodzajów obowiązków.

Pierwszy rodzaj obowiązków stanowi obowiązek informacyjny polegający na umieszczeniu na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania. Jest to więc obowiązek o charakterze informacyjnym, którego spełnienie polega na umieszczeniu w widocznym miejscu na budynku lub wokół niego określonej informacji.

Drugi z obowiązków dotyczy wykonania doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania. Warto podkreślić, że celowo ustawodawca użył wyrażenia „doraźne zabezpieczenia”, bowiem istotą tego obowiązku jest właśnie zabezpieczenie budynku przed zawaleniem się, a nie wykonanie prac naprawczych eliminujących stan zagrożenia.

Wątpliwości interpretacyjne może budzić to, w jakiej formie prawnej powinny te obowiązki być nałożone, gdyż ustawodawca w art. 68 pkt 3 pr. bud. posługuje się jedynie wyrazem „zarządzić”, a w innej

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2019 r., II SA/Gd 419/18, «Lex» nr 2609742.

jednostce redakcyjnej tego przepisu – tj. w pkt 1 ustawodawca wskazuje, że nakaz opróżnienia bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania przybiera formę decyzji administracyjnej. Wydaje się, że przepis ten został nieprawidłowo zredagowany, bowiem wymienione wyżej obowiązki niewątpliwie również chronią przed zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Są one niejako konsekwencją stwierdzenia przez organ bezpośredniego zagrożenia zawaleniem się budynku. A zatem zarządzenie obowiązków, o którym mowa w art. 68 pkt 3 pr. bud., jest integralną częścią takiej decyzji, a nie oddzielnym aktem administracyjnym²⁴. Zarówno obowiązki związane z opróżnieniem bądź wyłączeniem budynku z użytkowania, jak i dotyczące odpowiedniego oznaczenia oraz wykonania określonych zabezpieczeń służą temu samemu – tj. przeciwdziałają bezpośredniemu zagrożeniu zawalenia się budynku. W przypadku, gdy strona uzna, że organ powinien zarządzić dodatkowe zabezpieczenia, wykraczające ponad te wskazane w decyzji wydanej na podstawie art. 68 pkt 1 pr. bud., nie może domagać się wydania odrębnej decyzji w tym zakresie.

Kolejnym rodzajem obowiązków, które organ nakłada, wydając decyzję na podstawie art. 68 pr. bud., są obowiązki związane z zabezpieczeniem budynku i usunięciem zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Przepis ten stanowi więc o dwóch kategoriach obowiązków. Ustawodawca w art. 68 pkt 3 lit. b pr. bud. wskazał, że chodzi tu o wykonanie doraźnych zabezpieczeń, a zatem takich, które można w szybki sposób wykonać, aby zabezpieczyć budynek przed groźbą zawalenia. W przepisie tym nie chodzi więc o wykonanie takich prac, które na przykład całkowicie naprawią określony element budynku i przez to wyeliminują zagrożenie. Drugą kategorią obowiązków są obowiązki związane z usunięciem zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Może tu chodzić o wykonanie różnych czynności, które nie stanowią doraźnych zabezpieczeń, ale właśnie eliminują stan zagrożenia bezpieczeństwa. Jako przykład można podać obowiązek odłączenia budynku od sieci energetycznej lub gazowej, w sytuacji gdy zły stan techniczny instalacji może powodować właśnie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Nakładając

²⁴ Postanowienie NSA z 16 lutego 2023 r., II OSK 74/23, «Lex» nr 3507834.

te obowiązki, organ zobowiązany jest określić technicznie uzasadniony termin ich wykonania. Warto jednak wskazać, że skoro celem art. 68 pr. bud. jest umożliwienie dokonywania pilnych interwencji w sytuacji bezpośredniego zagrożenia zawaleniem się budynku, to termin wykonania obowiązków powinien być bardzo krótki. W zasadzie obowiązki związane z umieszczeniem zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie użytkowania budynku powinny być wykonane niezwłocznie. Natomiast termin wykonania doraźnych zabezpieczeń oraz czynności mających na celu usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia może być uzależniony od skomplikowania wykonania takich prac lub czynności czy możliwości ich wykonania jedynie w określonej porze roku.

Decyzja wydana na podstawie art. 68 pr. bud. nie może jednak nakładać na jej adresata obowiązków związanych z wykonaniem określonych prac, tak aby możliwe było przywrócenie budynku do użytkowania. Cechą tej decyzji jest swego rodzaju „tymczasowość”, bowiem decyzja wydana na podstawie art. 68 pr. bud. nie przesądza ani o konieczności rozbiórki budynku, ani też o konieczności dokonania w nim określonych prac remontowych. Decyzja ta służy jedynie „zabezpieczeniu” budynku przed grożącym zawaleniem. Natomiast decyzja ta nie wyklucza możliwości doprowadzenia budynku do takiego stanu technicznego, który przywróci możliwość jego użytkowania, a w przypadku braku podjęcia takich prac – niewykluczone jest również wydanie przez organ decyzji o nakazie jego rozbiórki.

Obowiązki o charakterze informacyjnym i nakazujące wykonanie doraźnych zabezpieczeń są obligatoryjnie zarządzane przez organ w przypadku zastosowania art. 68 pr. bud. Warto wskazać, że organ powinien określić termin ich wykonania, który powinien być uzasadniony techniczną możliwością zrealizowania takich czynności²⁵.

²⁵ D. OKOLSKI, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, «Legalis».

6. ZAPEWNIENIE LOKALI ZAMIENNYCH

Wydanie decyzji na podstawie art. 68 pr. bud. zobowiązuje organ nadzoru budowlanego do przesłania tej decyzji organowi właściwemu do zapewnienia lokali zamiennych. Chodzi tu więc o zrealizowanie czynności technicznej, jaką jest przesłanie decyzji²⁶ mającej informacyjny charakter²⁷. Decyzja wydawana na podstawie art. 68 pr. bud. nie konkretyzuje więc obowiązku zapewnienia lokali zastępczych²⁸. Wydanie tej decyzji nie jest również uzależnione od dostarczenia lokalu zamiennego²⁹.

Za lokal zamienny należy rozumieć lokal zamienny w rozumieniu ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁰. Będzie to znajdujący się w tej samej miejscowości, w której położony jest lokal dotychczasowy, wyposażony w takie same urządzenia techniczne i o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym³¹.

Zgodnie z art. 11 ust. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na właścicielu budynku w przypadku konieczności opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku. Natomiast art. 32 tej ustawy stanowi, że w razie wypowiedzenia najmu najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do dnia 31 grudnia 2024 r., na właściwej gminie. Oznacza to, że obowiązek opróżnienia lokalu nakładany jest na właściciela nieruchomości lub

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 1 marca 2001 r., IV SA 2083/00, «Lex» nr 657181.

²⁷ Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II OSK 1772/10, «Lex» nr 1152039.

²⁸ Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II OSK 1772/10, «Lex» nr 1152039.

²⁹ Wyrok NSA w Lublinie z 28 lutego 2002 r., II SA/Lu 1461/00, «Lex» nr 656029.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

³¹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni.

zarządcę obiektu budowlanego, zaś zobowiązana do zapewnienia lokali zamiennych jest gmina³².

O ile samo przekazanie decyzji podmiotowi do zapewnienia lokali zamiennych ma charakter wyłącznie informacyjny, to jednak opóźnienie w realizacji tego obowiązku ma wpływ na opróżnienie budynku. Jeżeli więc lokale zamienne nie zostaną dostarczone przez gminę, nie jest możliwe wykonanie decyzji wydanej na podstawie art. 68 pr. bud.³³ Opóźnienie w dostarczeniu lokali zamiennych przez gminę ma więc wpływ na egzekucję decyzji o nakazie opróżnienia obiektu budowlanego. Do chwili, gdy lokale zamienne nie zostaną zapewnione przez gminę, obowiązek opróżnienia bądź wyłączenia budynku z użytkowania nie jest możliwy do wykonania³⁴. Należy przy tym wskazać, że niewykonalność obowiązku opróżnienia lokalu ma charakter tymczasowy właśnie z uwagi na opóźnienie gminy. W orzecznictwie podkreśla się również, że wszelkie opóźnienia wykonania nakazu opróżnienia lokalu wynikające z braku dostarczenia lokali zamiennych będą obciążały podmiot zobowiązany do dostarczenia takich lokali³⁵.

7. ADRESACI DECYZJI O NAKAZIE OPRÓŻNIENIA BUDYNKU

Adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 68 pr. bud. może być właściciel, jak również zarządca obiektu budowlanego. Jako zarządcę obiektu budowlanego należy rozumieć podmiot władający nieruchomością, na rzecz którego ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe oraz podmiot mający trwałe prawo zarządu lub władający obiektem budowlanym na podstawie umowy cywilnoprawnej³⁶. Będzie to także

³² M. WINCENCIAK, *Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. DUNIEWSKA, M. STAHL, Warszawa 2013, s. 512 i n.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2017 r., VII SA/Wa 412/16, «Lex» nr 2198409.

³⁴ Wyrok NSA z 19 lipca 2007 r., II OSK 1083/06, «Lex» nr 360191.

³⁵ Wyrok NSA z 5 listopada 2000 r., II SA/Gd 1685/98, «Lex» nr 654936.

³⁶ Wyrok NSA z 15 grudnia 2021 r., II OSK 1612/21, «Lex» nr 3304661.

zarządca nieruchomości działający na podstawie art. 184a-190 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁷, podmiot sprawujący trwałą zarząd na podstawie art. 43-50 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz osoba sprawująca zarząd na podstawie przepisów ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³⁸.

Jeżeli budynek stanowi współwłasność w częściach ułamkowych, to obowiązki wynikające z decyzji wydanej na podstawie art. 68 pr. bud. powinny być skierowane do wszystkich współwłaścicieli. Nie ma przy tym znaczenia faktyczny podział budynku do użytkowania, a także to, czy obowiązki te są zgodne z interesami wszystkich współwłaścicieli³⁹.

Choć literalne brzmienie art. 68 pkt 1 pr. bud. stanowi, że decyzja nakazująca opróżnienie bądź wyłączenie budynku z użytkowania może być skierowana do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, to nie można wykluczyć sytuacji, w której decyzja ta zostanie skierowana do jednego ze współwłaścicieli. Będzie to miało w szczególności miejsce, w sytuacji gdy z uwagi na przeszkody o charakterze faktycznym lub prawnym uniemożliwiają lub czynią niecelowe skierowanie tej decyzji do pozostałych współwłaścicieli. Może się bowiem okazać, że z uwagi na nieuregulowany stan prawny nie będzie możliwe ustalenie wszystkich współwłaścicieli budynku. Podobnie będzie w przypadku, gdy miejsce pobytu współwłaścicieli nie zostało ustalone⁴⁰. W takich właśnie przypadkach wystarczające będzie skierowanie decyzji do chociażby jednego ze współwłaścicieli budynku⁴¹, bowiem celem tego przepisu jest podejmowanie pilnych działań w sytuacjach grożących zdrowiu lub życiu ludzi.

Natomiast naruszeniem art. 68 pr. bud. w zw. z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. będzie nałożenie obowiązku opróżnienia bądź wyłączenia budynku z użytkowania na podmiot inny niż właściciel lub zarządca obiektu

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.

³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 6 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 59/18, «Lex» nr 2630014.

⁴⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., II SA/Po 2/21, «Lex» nr 3267171.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2019 r., VII SA/Wa 2845/18, «Lex» nr 2743041.

budowlanego⁴². Z tego też względu adresatem tej decyzji nie mogą być osoby korzystające z lokalu⁴³. W orzecznictwie wskazuje się, że adresatem decyzji nie mogą być najemcy lokali⁴⁴. Ci ostatni mają jednak legitymację do żądania wszczęcia postępowania w sprawach utrzymania obiektów budowlanych⁴⁵. Należy jednak podkreślić, że najemca lokalu nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wyłączenia budynku z użytkowania na podstawie art. 68 pr. bud.⁴⁶, bowiem umowa najmu reguluje stosunki pomiędzy najemcą a właścicielem lub zarządcą budynku i nie powoduje żadnego skutku o charakterze materialnoprawnym stanowiącym podstawę interesu prawnego⁴⁷.

8. WNIOSKI

Wydanie decyzji na podstawie art. 68 pr. bud. jest swego rodzaju wyjątkiem, bowiem może to nastąpić jedynie w wypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia zawalenia się budynku. Groźba bezpośredniego zawalenia się budynku często będzie wynikała z zaniedbań w przeprowadzaniu remontów i konserwacji budynku, a zatem ze złego stanu technicznego budynku, jednak może także powstać w wyniku oddziaływania sił natury na budynek. Warto podkreślić, że chodzi tu o stan potencjalnego zagrożenia zawalenia się budynku, a nie o stan, w którym zagrożenie to jest realne.

W przypadku stwierdzenia bezpośredniego zagrożenia zawalenia się budynku organ zobowiązany jest wydać decyzję nakazującą opróżnienie bądź wyłączenie z użytkowania w całości lub części budynku

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2021 r., VII SA/Wa 390/21, «Lex» nr 3312700.

⁴³ H. KISIŁOWSKA, *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 307.

⁴⁴ Wyrok NSA z 6 lutego 2013 r., II OSK 1621/12, «Lex» nr 1358395.

⁴⁵ Wyrok NSA we Wrocławiu z 21 stycznia 1997 r., II SA/Wr 452/96, «Lex» nr 58626.

⁴⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 1 lutego 1991 r., IV SA 1341/90, «ONSA» 1/1991, poz. 19.

⁴⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 4 kwietnia 2003 r., IV SA 2627/01, «Lex» nr 1694097; wyrok WSA w Krakowie z 4 lipca 2018 r., II SA/Kr 237/18, «Lex» nr 2542414.

przeznaczonego na pobyt ludzi. Wydaje się, że ustawodawca powinien zmienić redakcję tego przepisu w taki sposób, aby wskazać, że chodzi tu o wszelkie budynki, w których potencjalnie, nawet chwilowo, mogą przebywać ludzie.

Największym problemem związanym ze stosowaniem art. 68 pr. bud. jest to, że obowiązek opróżnienia lokalu nakładany jest na właściciela nieruchomości lub zarządcę obiektu budowlanego, zaś podmiotem zobowiązanym do zapewnienia lokali zamiennych jest gmina. W rezultacie dochodzi do sytuacji, w której decyzja ta nie może być wykonana właśnie z uwagi na opóźnienie w zapewnieniu lokalu zamiennego przez gminę. A zatem groźba bezpośredniego zawalenia się budynku będzie występowała i stanowiła zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi do czasu zapewnienia lokalu zamiennego przez gminę. Takie rozwiązanie jest niewątpliwie błędne i ustawodawca w przepisach prawa budowlanego powinien zapewnić wykonalność decyzji wydawanej na podstawie art. 68 pr. bud. na przykład przez określenie, że gmina zobowiązana jest taki lokal zapewnić w terminie nie dłuższym niż na przykład trzy dni od dnia przekazania jej decyzji.

W konkluzji należy stwierdzić, że obecny art. 68 pr. bud. wymaga zmian, które nie tylko doprecyzują zakres jego stosowania, lecz także zagwarantują jego faktyczną wykonalność, bowiem jest to niezbędne do realizacji przez ten przepis celu prawa budowlanego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi.

NAKAZ OPRÓŻNIENIA BUDYNKU GROŻĄCEGO ZAWALENIEM W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza i ocena art. 68 prawa budowlanego, który umożliwia nakazanie opróżnienia bądź wyłączenia budynku z użytkowania z uwagi na bezpośrednie zagrożenie zawaleniem. W szczególności przeanalizowane zostały przesłanki stosowania tego przepisu w kontekście jednego z zasadniczych celów prawa budowlanego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych. Rozważania przeprowadzono przy użyciu metody formalno-dogmatycznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczególną uwagę poświęcono ocenie zakresu zastosowania art. 68 prawa budowlanego, zbadano zakres podmiotowy

tego przepisu i dokonano oceny wykonalności nakładanych w trybie tego przepisu obowiązków w praktyce. Ustalenia te posłużyły do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

ORDER TO VACATE A BUILDING AT RISK OF COLLAPSE IN THE JURISPRUDENCE OF THE POLISH ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

The aim of this study is to analyze and evaluate Article 68 of the Polish Building Law (*Prawo budowlane*), which provides for the issue of an order to evacuate a building due to an immediate risk of its collapse and to prohibit its use. I have examined the conditions for the application of this provision in the context of one of the fundamental objectives of Polish building law, which is to ensure the safety of buildings. For my research I have used the formal and dogmatic method with regard to the jurisprudence of the Polish administrative courts, with special attention to an assessment of the scope of Article 68's applicability, an examination of its subjective scope, and an evaluation of the practical feasibility of the obligations imposed under this provision. I applied my findings to formulate proposals for amendments to the current legislation.

Słowa kluczowe: nakaz opróżnienia budynku; obowiązki związane nakazem z opróżnienia lub wyłączeniu z użytkowania budynku; lokale zamienne.

Keywords: evacuation order; obligations related to the evacuation or withdrawal of a building from use; substitute premises.

Literatura

- BAR L., RADZISZEWSKI E., *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995.
- DESPOT-MŁADANOWICZ A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. GLINIECKI, Warszawa 2016, «Lex/el.».
- DZWIŃSKI R., ZIEMSKI P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005.
- GRONKIEWICZ A., *Istota środka dowodowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. MARTYSZ, Warszawa 2021, «Lex/el.».
- KISIŁOWSKA H., *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- KOSICKI A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2023, «Lex/el.».
- MAŁYSA-SULIŃSKA K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, «Lex/el.».
- NIEMIADOMSKI Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, «Legalis».

- OKOLSKI D., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, «Legalis».
- SYPNIEWSKI D., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. SYPNIEWSKI, Warszawa 2022, «Lex/el.».
- WINCENCIAK M., *Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. DUNIEWSKA, M. STAHL, Warszawa 2013, s. 511-522.