



Warszawa, 6 sierpnia 2025 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO**

[REDACTED]

**POSTANOWIENIE**

Na podstawie art. 136 § 1 i art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm., dalej jako: k.p.a.), w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym od decyzji Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [REDACTED]

zlecam Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego uzupełnienie materiału dowodowego, poprzez przeprowadzenie dodatkowych dowodów na okoliczność wymaganego kształtu i skuteczności rozwiązania przyjętego w zaskarżonej decyzji, tj. tymczasowego podparcia wszystkich przęseł wiaduktu drogowego (estakady) w ciągu drogi krajowej 79 [REDACTED] i nad linią kolejową nr [REDACTED] obiektu w odległości ~6,0 m od osi podpór, w celu usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa – w szczególności ekspertyzy technicznej.

Jednocześnie wyznaczam termin przekazania dokumentacji [REDACTED] r.

**Uzasadnienie**

Śląski WINB decyzją z [REDACTED] r., na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r., poz. 418), nakazał [REDACTED] usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa wiaduktu drogowego (estakady) w ciągu drogi krajowej 79 [REDACTED] i nad linią kolejową nr [REDACTED], poprzez wykonanie (w terminie do 31 sierpnia 2025 r.), tymczasowego podparcia wszystkich przęseł obiektu w odległości ~6,0 m od osi podpór, zgodnie ze wskazaniami ekspertyzy technicznej sporządzonej przez mgr inż. [REDACTED] i mgr inż. [REDACTED] r.

Na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto wskazano, że decyzja posiada charakter częściowy, tj. nie rozstrzyga całości sprawy będącej przedmiotem prowadzonego postępowania administracyjnego.

[REDACTED], złożył w ustawowym terminie odwołanie od ww. decyzji.

W ocenie GINB, na obecnym etapie postępowania, nie zostało jednoznacznie wykazane, że rozwiązanie zaproponowane w ekspertyzie i przyjęte przez organ

wojewódzki, w takim kształcie, doprowadzi do odpowiedniego zabezpieczenia obiektu.

W ekspertyzie, stanowiącej kluczowy dowód w sprawie, wskazano, że „Tymczasowe podparcie należy zrealizować za pomocą konstrukcji stalowych: kształtowników stalowych, blachownic, podpór stalowych i płyt drogowych (posadowienia podpór). Wszystko należy wykonać na podstawie szczegółowej dokumentacji projektowej zawierającej: opis technologii robót, etapowanie, obliczeń statyczno-wytrzymałościowych (określenie minimalnych parametrów podpór, belek, posadowienia) czy dokumentacji rysunkowej. Powyższe roboty przywrócą nośność użytkową obiektu (do nawet 40t) i pozwolą w okresie kolejnych 4-5 lat opracować dokumentację przebudowy estakady (...) Wszystkie roboty należy wykonać przy założeniu, że w czasie robót wzmacniania obiektu może ulec awarii lub zniszczeniu w wyniku pęknięcia istniejącej stali sprężającej (...)”.

Pomimo jednak, iż w ekspertyzie zaproponowano rozwiązanie w postaci tymczasowych podpór, to nie zostało ono poparte wystarczającymi analizami i obliczeniami. Jak wskazano w samej ekspertyzie, rozwiązanie to wymaga obliczeń i projektu. Jakkolwiek ekspertyza techniczna mająca stanowić podstawę decyzji organu nadzoru budowlanego nie musi zawierać projektu przyjętego do nakazu rozwiązania, to jednak, aby organ mógł władczo nakazać zarządcy zastosowanie tego rozwiązania, jego kształt musi być określony a jego możliwa skuteczność dowiedziona w podstawowym zakresie. W niniejszej sprawie te warunki nie są spełnione. Jak bowiem wynika z dalszych dowodów dotyczących zaproponowanego rozwiązania, jego kształt i skuteczność pozostaje mocno niedookreślona, inaczej oceniana przez potencjalnych wykonawców projektu i samego rozwiązania, jak i w późniejszych zeznaniach autora ekspertyzy. Tymczasem, w przypadku ciągłych konstrukcji sprężonych, projektowanie i wykonywanie podparcia wymaga szczególnej ostrożności i szczególnie dokładnych obliczeń.

I tak, podczas posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury mgr inż. [REDAKTOR] wskazał, że „zaproponowaliśmy tam w naszym opracowaniu te nieszczęsne podpory, które po prostu uznaliśmy za jedyne wyjście tak naprawdę. Natomiast to jest niezwykle karkołomne rozwiązanie, obciążone dużym ryzykiem, dużymi kosztami, niełatwym wykonaniem – ze względów ekonomicznych i technicznych nieuzasadnione (...). Było jeszcze pytanie o to przywrócenie ruchu. Jest tylko możliwe to przywrócenie ruchu z jakimś... Nie wiem... Może najmniejszego ruchu, ale tylko pod warunkiem właśnie tego podparcia lub wzmocnienia. Wzmocnienie tego obiektu niestety jest karkołomne i technicznie bardzo trudne do wykonania, ponieważ to jest lita konstrukcja. Jakby to była konstrukcja jakaś stalowa, łukowa, to jest możliwość jakiegoś zewnętrznego wzmocnienia”.

Ponadto jako świadek w postępowaniu autor ekspertyzy zeznał: „Z wstępnie przeprowadzonych obliczeń wynika, że jest to możliwe, ale nasza propozycja wymaga przeprowadzenia szczegółowych obliczeń i projektu podparcia przeseł, m.in. zawierającej: opis technologii robót, etapowanie, obliczeń statyczno-wytrzymałościowych (określenie minimalnych parametrów podpór, belek, posadowienia) czy dokumentacji rysunkowej. Oczywiście powrót do 30/40t będzie niemożliwy bez dodatkowego wzmocnienia lub podparcia - co znacznie podniesie koszt robót. Wprowadzenie ograniczenia do 3,5/8t jest najbardziej realna. Przy tym rozwiązaniu istnieje niebezpieczeństwo łamania przepisów przez kierujących, pod

względem tonażu (jak było przed wyłączeniem obiektu z użytkowania) - zalecam przy tym pomyśle wykonanie, na każdym dojeździe do estakady, bramek ograniczających skrajnię pojazdów (to niestety również jest dodatkowy koszt). Jak widać rozwiązanie podparcia tymczasowego nie jest proste, tanie i szybkie w wykonaniu, ale wstępnie wynika, że możliwe pod względem technicznym. Należy mieć na uwadze, że podparcie tymczasowe obiektu w zależności od ostatecznie przyjętej lokalizacji podpór tymczasowych może wiązać się z ograniczeniem szerokości skrajni pod obiektem, czyli dla ruchu kołowego, tramwajowego czy pieszego". I dalej: Podparcie tymczasowe przęseł (jak wskazaliśmy w naszym opracowaniu) jest wg naszej oceny możliwe (pewnie z jakimiś ograniczeniami – wynikłymi ze szczegółowej dokumentacji), ale niezwykle skomplikowane, bardzo kosztowne, niebezpieczne do postawienia, może okazać się mało efektywne (...)" (formularz zeznań w aktach sprawy).

Z kolei potencjalny wykonawca (i autor jednej z wcześniejszych opinii technicznych) mgr inż. [REDAKTURA] w piśmie do [REDAKTURA] z 7 lipca 2025 r. wskazał, że „podparcie estakady w dwóch miejscach pod każdym przęsełem i przywrócenie pełnego ruchu jest niemożliwe. Teoretycznie - przywrócenie ruchu - jest możliwe jedynie przy „ciągłym” (praktycznie podpora przy podporze) podparciu, czyli zbudowaniu tymczasowej estakady pod istniejącą (z wyłączeniem możliwości takiej zabudowy dla przęseł nad torami kolejowymi - ruch kolejowy). Wstępny koszt to około 50 mln zł brutto z krótkim okresem użytkowalności (trwałości takiego projektu)”.

Jak wynika z powyższego, rozwiązanie w postaci podpór tymczasowych, przy obecnym zakresie materiału dowodowego, nie jest dostatecznie jednoznaczne co do jego kształtu i skuteczności. Nie jest właściwe nałożenie obowiązku wykonania tego rozwiązania, gdy nie jest znana choćby niezbędna częstotliwość posadowienia podpór oraz, przede wszystkim, efekty tego rozwiązania. Wprawdzie ekspertyza techniczna korzysta ze szczególnej mocy dowodowej, jednak również podlega ocenie i konfrontacji z pozostałymi dowodami. Organ nie może oprzeć się na samej ekspertyzie, gdy jej wnioski podważają inne dowody o także wysokiej wartości, bowiem orzeka na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Wartość dowodową ekspertyzy w zakresie rozwiązania polegającego na podparciu estakady obniża zaś brak obliczeń oraz szczegółowych analiz.

Powyższa ocena znajduje oparcie w wynikających z k.p.a. reguł postępowania dowodowego. Wprawdzie ekspertyza techniczna korzysta ze szczególnej mocy dowodowej, jednak również podlega ocenie i konfrontacji z pozostałymi dowodami. Organ nie może oprzeć się na samej ekspertyzie, gdy jej wnioski podważają inne dowody o także wysokiej wartości, bowiem orzeka na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Wartość dowodową ekspertyzy w zakresie rozwiązania polegającego na podparciu estakady obniża zaś brak obliczeń oraz szczegółowych analiz.

Zachodzi zatem konieczność zebrania i oceny wyczerpującego i wiarygodnego materiału dowodowego dotyczącego możliwych rozwiązań zabezpieczających stateczność i zwiększających nośność obiektu, co pozwoliłoby na poprawę jego stanu technicznego i przywrócenie go do użytkowania. Zgromadzony dotychczas materiał dowodowy nie pozwala bowiem w dostatecznym stopniu na ustalenie kształtu jak i samej efektywności nakazanego rozwiązania.

Podsumowując, dotychczas zgromadzony materiał dowodowy nie daje dostatecznych podstaw do wyboru rozwiązania zarówno tymczasowego jak i docelowego. Nie oznacza to, że podparcie obiektu nie może okazać się zasadne, a jedynie, że dotychczasowy materiał dowodowy nie daje wystarczających podstaw do takiego twierdzenia. Wobec wydania decyzji częściowej, przed organem pierwszej instancji nadal toczy się postępowanie, w ramach którego organ czyni ustalenia faktyczne dotyczące trwałego rozwiązania mającego poprawić stan techniczny wiaduktu.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ogólna wywodzona z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. nakazująca organowi podejmować z urzędu lub na wniosek strony wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do jej załatwienia. Tylko prawidłowo ustalony i w pełni wyjaśniony stan faktyczny, znajdujący oparcie w zebranych materiale dowodowym, może stanowić podstawę do zastosowania odpowiednich przepisów prawa materialnego i tym samym rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie z art. 136 k.p.a., organ odwoławczy, mając na celu uzupełnienie dowodów i materiałów w sprawie, może zlecić organowi I instancji przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego.

W związku z powyższym, w celu ustalenia zasadności zakresu obowiązku mającego na celu wyeliminowanie stanu zagrażającego bezpieczeństwu, konieczne są dowody, na podstawie których będzie można jasno określić kształt i ocenić zasadność nałożonego obowiązku.

Mając na uwadze, że uzupełnienie materiału dowodowego zmierza do doprecyzowania obowiązku dotyczącego utrzymania obiektu, należy odnieść się do argumentu strony skarżącej o konieczności zastosowania art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 67 Prawa budowlanego jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Materiał dowodowy znajdujący się w aktach przedmiotowej sprawy nie uzasadnia wdrożenia przez organ nadzoru budowlanego procedury opartej na ww. przepisie. Jednakże skoro wolą zarządcy spornego wiaduktu (estakady) jest jego rozbiórka, może on skorzystać z uprawnień przewidzianych w przepisie art. 30b Prawa budowlanego, tj. zainicjować procedurę uzyskania pozwolenia na rozbiórkę wiaduktu.

W doktrynie i orzecnictwie podkreśla się, że przy stosowaniu art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego uwzględnia się przesłankę obiektywną, tj. brak możliwości remontu (odbudowy, wykończenia) oraz subiektywną, tj. brak zamiaru podjęcia takich działań przez właściciela lub zarządcę. Należy przy tym zauważyć, że przesłanki te muszą być spełnione łącznie (zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 2007/19). Sam brak woli remontu po stronie właściciela nie jest przesłanką zastosowania art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego (taka przesłanka nie została w ogóle wprost przewidziana w tym przepisie). Ponadto, ocena przydatności obiektu budowlanego do przeprowadzenia prac remontowych może być tylko oceną z punktu widzenia technicznych możliwości wykonania tego typu prac, tj. czy skutek wykonania

zaleconych robót budowlanych, możliwe będzie zapewnienie zgodnego z prawem stanu obiektu. Natomiast ocena taka nie może być przeprowadzona z punktu widzenia przesłanek ekonomicznych, tj. opłacalności wykonania nakazanych czynności (zob. wyroki NSA z 12 grudnia 2017 r., II OSK 688/17; z 26 września 2018 r., II OSK 2293/16; z 18 września 2019 r., II OSK 1619/19).

Dodać należy, że obiekt przestał być użytkowany na krótko przed wydaniem decyzji Śląskiego WINB w jego sprawie i w związku z tymi samymi okolicznościami, które spowodowały konieczność wszczęcia postępowania przez organ nadzoru budowlanego. Podkreślić zatem należy konieczność dokładnego ustalenia możliwości jego remontu. Wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę przed tymi ustaleniami byłoby przedwczesne.

Opisana powyżej wykładnia art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego jest zasadna także z uwagi na konieczność odróżnienia decyzji określonej w tym przepisie od pozwolenia na rozbiórkę. To ostatecznie właściciel obiektu może uzyskać w dowolnym momencie, zgodnie ze swoją wolą, jeśli tylko spełni wymagania określone w art. 30b Prawa budowlanego. Natomiast art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego określa kompetencję organu nadzoru budowlanego do nakazania przymusowej rozbiórki i z tego względu przesłanki jego zastosowania muszą być rozumiane ściśle i nie może tu być wystarczająca wola właściciela.

Dodatkowo podkreślić należy, że mamy do czynienia z obiektem o ponadprzeciętnych nie tylko gabarytach, ale także znaczeniu komunikacyjnym. Zarządca obiektu w przestrzeni publicznej formułuje zamiary jego rozbiórki ze względów nie tylko ekonomicznych, ale też urbanistycznych. Tych kwestii zaś brać pod uwagę nie mogą organy nadzoru budowlanego orzekające na podstawie art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego. Zmiany komunikacyjne oraz zmiany urbanistyczne są kwestią polityki transportowej i miejskiej. Nie mogą one być dokonywane decyzjami organów nadzoru budowlanego.

Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność za właściwy stan techniczny obiektu budowlanego spoczywa na właścicielu lub zarządcy. Podmioty te winny z własnej inicjatywy podejmować niezbędne środki prowadzące do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, interwencja służb nadzoru budowlanego posiada li tylko charakter kontrolny czy nadzorczy i co do zasady nie mogą one każdorazowo wytyczać właścicielowi czy zarządcy zadań w tym względzie. Skoro jednak dochodzi do sytuacji, że to organ musi niejako zastąpić wyżej wskazane podmioty, które zaniechały czy nie dopełniły swoich obowiązków logiczne jest aby zastępstwo to sprowadziło się do nakazania wykonania konkretnych zadań ściśle związanych z utrzymaniem obiektu w należytym stanie (wyrok WSA we Wrocławiu z 16 maja 2013 r., II SA/Wr 143/13).

Pierwszeństwo zawsze będzie miał nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obiekcie budowlanym. Jeżeli wykonanie takich robót okaże się możliwe z technicznego punktu widzenia, organ zamiast orzekać na podstawie art. 67 Prawa budowlanego zobligowany jest wydać decyzję na podstawie art. 66 Prawa budowlanego, określając rodzaj koniecznych do wykonania robót oraz termin ich wykonaniu (wyrok WSA we Wrocławiu z 19 stycznia 2021 r., II SA/Wr 415/20).

Podsumowując, zgromadzony dotychczas materiał dowodowy nie wskazuje na spełnienie przesłanki braku możliwości remontu obiektu, a wyłącznie na to, że taki

remont może być skomplikowany technicznie (nie niewykonalny) i kosztowny, a przez to, z punktu widzenia zarządcy – nieopłacalny. Nie są to podstawy do władczygo przymuszenia zarządcy obiektu do jego rozbiórki przez organ nadzoru budowlanego.

Na podstawie art. 36 § 2 k.p.a. zawiadamiam, że w związku z powyższym, z przyczyn niezależnych od organu, dalsze czynności w sprawie zostaną podjęte do [REDAKTOWANE] r.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 37 § 1 i 2 k.p.a., stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (bezczynność), bądź jeśli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Zgodnie natomiast z art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a., ponaglenie wnosi się do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia. Ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie (art. 37 § 2 k.p.a.).

**W związku z powyższym, orzeczono jak w sentencji.**

Niniejsze postanowienie jest ostateczne i nie przysługuje na nie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

z upoważnienia  
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO  
DYREKTOR DEPARTAMENTU ORZECZNICTWA

*Dorota Klimberzin*  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1.

2.

3.

4.

Do wiadomości (ePUAP):

1. Śląski WINB, ul. Powstańców 41a, 40-024 Katowice
2. Śląski Urząd Wojewódzki, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
3. Prezydent Miasta Chorzowa, ul. Rynek 1, 41-500 Chorzów
4. Sekretariat DOR
5. aa