

Dominik Borek\*

## Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 17 lutego 2023 r., sygn. akt: II GSK 1458/19 ocena konstytucyjności sankcji uchylenia zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreślenia z ewidencji obiektów hotelarskich

### Spis treści

- I. Zagadnienie ogólne – legitymacja czynna organu
- II. Krótkie omówienie stanu faktycznego
- III. Aprobata dla stanowiska NSA oraz odniesienie do wyroku WSA i poprzedzających wyrok rozstrzygnięć administracyjnych
- IV. Wnioski i podsumowanie

### Streszczenie

W niniejszym artykule przytoczono stan faktyczny opisany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 17 lutego 2023 r., sygn. akt: II GSK 1458/19. Glosowane orzeczenie ma duże znaczenie dla rynku hotelarskiego w Polsce, dotyczy bowiem możliwości wydawania w obecnym stanie prawnym decyzji o uchyleniu zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreśleniu z ewidencji obiektu, który nie spełnia wymogów przeciwpożarowych, sanitarnych lub budowlanych. W omawianym wyroku mamy do czynienia z oceną konstytucyjności obecnych regulacji prawnych.

**Słowa kluczowe:** hotel; gestor bazy hotelarskiej; obiekt hotelarski; ewidencja obiektów hotelarskich.

**JEL:** K20, H12, M11

## I. Zagadnienie ogólne – legitymacja czynna organu

Omawiany wyrok został wydany w stanie prawnym, kiedy to dział administracji rządowej turystyka był ponownie częścią Ministerstwa Sportu i Turystyki i nadal jego częścią pozostaje. Ważnym na wstępie jest również podkreślenie, że także rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zapadło wobec Ministra Sportu i Turystyki, który jeszcze przed zmianą w roku 2020 wypełniał zakres obowiązków ministra właściwego ds. turystyki (Borek, 2020,

\* Radca prawny, doktor nauk prawnych. ORCID: 0000-0002-4359-9426; e-mail: dominik.borek@msit.gov.pl.

Artykuł prezentuje moje osobiste poglądy i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

s. 104–110). Istotnym jest również, że taki stan rzeczy utrzymywał się przez 12 lat, w okresie 2007–2019 (Borek i Zawistowska, 2021, s. 99), aż do momentu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, które powstało w wyniku przekształcenia ówczesnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. Przekształcenie polegało na włączeniu do ówczesnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, obsługującego sprawy działu gospodarka, komórek organizacyjnych:

- 1) dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju obsługujących sprawy działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także pracowników obsługujących sprawy tego działu;
- 2) dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki obsługujących sprawy działu turystyka oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu.

Ponowne złączenie działu administracji rządowej kultura fizyczna z turystyką nastąpiło na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki, z mocą wsteczną od dnia 26 października 2021 r., jest to obecnie aktualna podstawa prawna konstytuująca funkcjonowanie urzędu (Borek, 2022, s. 87–93).

Historycznie należy pamiętać, iż turystyka w połączeniu ze sportem w jednym ministerstwie rozpoczęła (jak już było wspomniane) swój byt na podstawie rozporządzenia z dnia 24 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu. Nastąpiło to podobnie jak w roku 2021 z mocą wsteczną – w tym konkretnym przypadku od dnia 23 lipca 2007 roku. Ciekawa była ówczesna konstrukcja prawna, która zakładała zmianę nazwy powstałego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu resortu z „Ministerstwo Sportu” na nazwę „Ministerstwo Sportu i Turystyki”. Wskazany akt wykonawczy w żadnym zakresie nie określał właściwości spraw dla wspomnianego urzędu. Dopiero rozporządzenie z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki wskazało, iż Minister kieruje następującymi działami administracji rządowej:

- 1) kultura fizyczna i sport (wówczas dział ten nosił nazwę składającą się z dwóch członów);
- 2) turystyka.

Praktyka legislacyjna przyjęta w roku 2007 z perspektywy czasu musi być oceniona negatywnie. Jako prawidłowy należy ocenić proces przeprowadzony w roku 2021, gdy w tym samym dniu co rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki przyjęto rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki. Oba akty wykonawcze weszły też w życie z tą samą mocą wsteczną od dnia 26 października 2021 roku. Warto przypomnieć, iż w roku 2007 pominięto również jednoznaczne określenie, iż przekształcenie polegało na włączeniu do ówczesnego Ministerstwa Sportu, obsługującego sprawy działu kultura fizyczna i sport, komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki obsługujących sprawy działu administracji rządowej turystyka oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu (Borek, 2021, s. 73–77). Z kronikarskiego obowiązku wskazać trzeba, iż jako odrębny dział administracji rządowej turystyka zaistniała dopiero w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Borek, 2019, s. 15–20).

Konkludując rozdział pierwszy, należy stwierdzić, iż pomimo upływu blisko pięciu lat od wydania decyzji przez Ministra Sportu i Turystyki do zamknięcia sprawy przez NSA, za każdym razem właściwym w momencie zapadającego rozstrzygnięcia był Minister Sportu i Turystyki. Posiadał on zatem legitymację czynną do prowadzenia postępowania w sprawie na etapie odwołania oraz był stroną odpowiadającą na skargi w trakcie wydawania rozstrzygnięć przez sądy administracyjne. Ze względu na istotność problematyki charakteryzowanej w niniejszej glosie duża część treści pochodzi z rozstrzygnięć poniżej przytaczanych. Niejednokrotnie omawiane kwestie, w szczególności w zakresie opisywania stanu faktycznego i rozstrzygnięć administracyjnych i sądowoadministracyjnych, są przytaczane wprost słowami organów oraz sądów.

## II. Krótkie omówienie stanu faktycznego

W sierpniu 2017 r. gestor prowadzący obiekt hotelarski zaszeregowany do rodzaju hotel, skategoryzowany na \*\*\*\* (cztery gwiazdki) w trakcie planowanej kontroli nie przedstawił Marszałkowi Województwa Mazowieckiego aktualnej opinii właściwego miejscowo komendanta miejskiego Państwowej Straży Pożarnej, potwierdzającej spełnienie wymagań przeciwpożarowych, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych w związku z par. 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi. Z tego względu we wrześniu 2017 r. wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie uchylenia zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii oraz w sprawie wykreślenia z ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego<sup>1</sup>.

Na podstawie par. 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie organ prowadzący ewidencję obiektów hotelarskich wydał z urzędu decyzję o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii oraz o wykreśleniu obiektu hotelarskiego z ewidencji, nastąpiło to w listopadzie 2017 roku<sup>2</sup>. Od niniejszej decyzji strona postępowania wniosła odwołanie do Ministra Sportu i Turystyki. Odwołanie zostało wniesione za pośrednictwem Marszałka Województwa Mazowieckiego w ustawowym terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. W odwołaniu strona wyjaśniła, że na bieżąco informowała o postępie prac nad uzyskaniem zaświadczenia z Państwowej Straży Pożarnej o spełnianiu wymogów przeciwpożarowych. Strona argumentowała, że ze względu na fakt, iż zażądany przez nią obiekt jest zabytkiem, wymagane są w nim rozwiązania zastępcze i zamiennie w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Biorąc to pod uwagę strona wniosła odwołanie z prośbą o uchylenie decyzji. Rozpatrując sprawę w ramach odwołania, Minister Sportu i Turystyki zważył, co następuje – po pierwsze strona na bieżąco informowała Marszałka Województwa Mazowieckiego o postępie prac nad dostosowaniem obiektu do wymogów przeciwpożarowych.

Po drugie Minister Sportu i Turystyki ze względu na upływ czasu od otrzymania pisma Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej z sierpnia 2017 r. wystosował wniosek, w lutym 2018 r., do Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o opinię w zakresie

<sup>1</sup> Dec. Marszałka Województwa Mazowieckiego z 28 listopada 2017 r., znak: KP-TP-III.8221.13.2017.DP o uchyleniu decyzji Wojewody Mazowieckiego z 3 lipca 2002 r., o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego położonego w [...] przy ul. [...] do rodzaju hotel, kategorii 4\* (cztery gwiazdki) oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego obiektu hotelarskiego położonego w [...] przy ul. [...].

<sup>2</sup> Ibidem.

spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej w hotelu. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania wymagań przeciwpożarowych przez obiekt hotelarski w ww. piśmie z sierpnia 2017 r. informował o nieprawidłowościach naruszających przepisy przeciwpożarowe oraz o wydaniu decyzji administracyjnych nakazujących ich usunięcie z określonymi terminami ich realizacji<sup>3</sup>.

W odpowiedzi na pismo Ministra Sportu i Turystyki z lutego 2018 r. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej poinformował natomiast o przeprowadzeniu w marcu 2018 r. czynności kontrolnych na terenie przedmiotowego obiektu. Podczas czynności stwierdzono liczne nieprawidłowości naruszające przepisy przeciwpożarowe. Organ kontroli przeciwpożarowej jednoznacznie uznał, że wymagania przeciwpożarowe w rzeczonym obiekcie nie są spełnione. Na dzień rozpatrywania odwołania przez ministra właściwego do spraw turystyki strona nadal nie posiadała dokumentu potwierdzającego spełnianie wymagań przeciwpożarowych<sup>4</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę Minister Sportu i Turystyki w maju 2018 r. utrzymał w mocy decyzję Marszałka Województwa Mazowieckiego z listopada 2017 r. o uchyleniu decyzji Wojewody Mazowieckiego z lipca 2002 r., o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego do rodzaju hotel, kategorii 4\* (cztery gwiazdki) oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego<sup>5</sup>. Od powyższej decyzji w ustawowym terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji strona wniosła skargę administracyjną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W skardze przedsiębiorca, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o uchylenie w całości zarówno zaskarżonej decyzji, jak i utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Ponadto zarzucił kwestionowanemu rozstrzygnięciu naruszenie zarówno regulacji procesowych, jak i istotnych z punktu widzenia niniejszej glosy naruszeń prawa materialnego<sup>6</sup>. Do tych ostatnich pełnomocnik zaliczył art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o usługach turystycznych w zw. z art. 41 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych, poprzez ich niewłaściwą wykładnię i w konsekwencji błędne zastosowanie, polegające na tym, że okoliczności sprawy wskazywały na uchybienia wyłącznie w zakresie wymagań przeciwpożarowych, objętych art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy. Według tego ostatniego nieprawidłowo zastosowano art. 41 ust. 1 ustawy, który odnosi się wyłącznie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy a nie do art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy. W odpowiedzi na skargę Minister Sportu i Turystyki wniósł o jej oddalenie, podtrzymał dotychczasowe stanowisko i odniósł się do zarzutów strony skarżącej, uznając je za niezasadne<sup>7</sup>. Warto podkreślić, iż w momencie wyrokowania ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych nosiła nowy tytuł o następującym brzmieniu: „o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych” (Borek i Zawistowska, 2020, s. 515–518). WSA uznał, iż sporny obiekt hotelarski posiadał decyzję o zaszeregowaniu, natomiast stan polegający na braku spełnienia wymogów przeciwpożarowych oznacza, że hotel ten przestał spełniać wymagania przeciwpożarowe. Dlatego też według WSA organy zarówno I, jak i II Instancji miały podstawę do wydania decyzji o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu

<sup>3</sup> Dec. Ministra Sportu i Turystyki z 8 maja 2018 r., znak: DT.5.58.2.2018.HMJ utrzymująca w mocy decyzję Marszałka Województwa z 28 listopada 2017 r.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 30.05.2019 r., VI SA/Wa 1289/18, Legalis.

<sup>7</sup> Ibidem.

kategorii oraz wykreśleniu obiektu z ewidencji na podstawie par. 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich.

W tym stanie rzeczy, skoro żaden z zarzutów nie mógł według sądu być uznany za usprawiedliwiony, wniosek o uchylenie zaskarżonej decyzji nie został uwzględniony przez Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1289/18. Od takiego rozstrzygnięcia strona skarżąca wniosła skargę kasacyjną do NSA. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przypisanych. Wniósł także o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Poza naruszeniem prawa procesowego pełnomocnik wskazał na fakt, iż istota spornej kwestii wiąże się z rozstrzygnięciem czy par. 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy mieści się, czy też wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 45 ustawy o usługach turystycznych? Chodzi zatem o określenie czy w niniejszej sprawie mógł mieć zastosowanie przepis rangi podustawowej sankcjonujący działalność przedsiębiorcy? W odpowiedzi na tak sformułowaną skargę kasacyjną Minister Sportu i Turystyki wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej i zasądzenie kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego.

### **III. Aprobata dla stanowiska NSA oraz odniesienie do wyroku WSA i poprzedzających wyrok rozstrzygnięć administracyjnych**

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, iż skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Według Sądu zagadnienie dopuszczalności ograniczenia praw i wolności obywateli (przedsiębiorców), w tym do prowadzenia działalności gospodarczej, w drodze rozporządzenia nieznajdującego oparcia w delegacji ustawowej należy ocenić negatywnie. Przenosząc powyższe rozważania teoretyczne na grunt opisywanej sprawy NSA, wskazał, iż trzeba wyraźnie podkreślić, że nie można negować celu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, jak również przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy, wydanych w wykonaniu delegacji ustawowej zawartej w art. 45 ustawy. Celem przytoczonych reguł była m.in. ochrona życia i zdrowia osób korzystających z usług hotelarskich<sup>8</sup>. Jak wskazano w wyroku NSA, truizmem byłoby negowanie kompetencji właściwych organów do podejmowania władczych decyzji wobec podmiotu świadczącego usługi hotelarskie w sytuacji, gdy obiekt hotelarski nie spełnienia wymogów przeciwpożarowych<sup>9</sup>. W ocenie NSA należy jednak podzielić stanowisko prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie, wskazujące że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie.

Zgodnie z brzmieniem art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Powyższe wzmacnia również przekaz zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazujący iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Bez wątpliwości

<sup>8</sup> Wyr. NSA z 17.02.2023 r., II GSK 1458/19, Legalis.

<sup>9</sup> Ibidem.

to na prawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony interesu ogólnego, nawet jeżeli miałyby to doprowadzić do ograniczenia wolności gospodarczej na rynku hotelarskim. Dodatkowo prawodawca musi pamiętać o zasadach właściwej legislacji i właściwego upoważnienia ustawowego w stosunku do możliwości wydania aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia. W kontekście powyższego warto poruszyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r.<sup>10</sup>, wedle którego: „Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odсылanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą, TK reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (por. Garlicki i Zubik, 2016).

Wątek niejasności przepisów przytacza także w głosowanym orzeczeniu NSA za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r.<sup>11</sup>: „Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom, które mają je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie założenie to określane jest mianem zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”. Co ważne powyższe może być nawet samodzielną przesłanką do uznania niekonstytucyjności danego przepisu rozporządzenia (Garlicki i Zubik, 2016). Warto pamiętać, iż również rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w par. 70 wskazuje wprost, iż nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Jak uznał zatem NSA w głosowanym orzeczeniu – par. 18 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy nie daje wystarczających podstaw do nałożenia na prowadzącego obiekt hotelarski decyzji administracyjnej o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii oraz do wykreślenia obiektu hotelarskiego z ewidencji. Organy

<sup>10</sup> Wyr. TK z 30.10.2001 r., K. 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

<sup>11</sup> Wyr. TK z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK Seria A 2002 nr 3, poz. 33.

posiadały zatem według NSA wyłącznie uprawnienie do wstrzymania świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień<sup>12</sup>.

Warto w kontekście powyższego zadać pytanie, czy sądy administracyjne mogą dokonywać oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych zawartych w określonych aktach prawnych? Zgodnie z art. 178. ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Odpowiadając zatem na postawione wcześniej pytanie należy stwierdzić, iż sądy nie mogą samodzielnie badać zgodności z Konstytucją regulacji ustawowych (Dorosz-Kruczyński, 2019). Trzeba jednak pamiętać, iż przytoczona regulacja nie dotyczy aktów wykonawczych, co oznacza, iż w ramach kontroli incydentalnej sąd może uznać dany przepis rozporządzania za niekonstytucyjny (Dorosz-Kruczyński, 2019). Rozstrzygnięcie NSA należy zatem ocenić pozytywnie, powinno ono wywołać skutki również w innych podobnych sprawach, choć zgodnie z poglądami doktryny wyrok ten ma skutek tylko dla stron niniejszej sprawy (Dorosz-Kruczyński, 2019).

#### IV. Wnioski i podsumowanie

Organy wydające decyzje administracyjne oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny, prawidłowo oceniły, iż obiekt przestał spełniać wymagania przeciwpożarowe. W swojej ocenie sytuacji uznały, iż nie jest to jeszcze moment, aby powiedzieć, że obiekt nie spełnia wymogów przeciwpożarowych, ponieważ te ostatnie były uprzednio zachowane. Skorzystały zatem w swej właściwości merytorycznej z przepisu o większej dolegliwości, chociaż można ocenić tę sytuację zgodnie z wnioskowaniem „z mniejszego na większe” (Borek i Puciato, 2023). To znaczy jeśli ktoś zaprzestał spełniania wymogów, to z całą pewnością ich nie spełnia (por. Szymczak, 1989, s. 1007), dlatego też zastosowanie w niniejszej sprawie regulacji ustawowej w ocenie NSA było w pełni uprawnione. Rozstrzygnięcie NSA zasługuje na aprobatę w części dotyczącej sugerowanych zmian prawnych (Borek, 2022, s. 87–93). Podstawowy wniosek *de lege ferenda* powinien być zbieżny z zaprezentowanym wyrokiem, czyli iść w kierunku przeniesienia materii rozporządzeniowej do ustawy, ponieważ jest to właściwy akt prawny do określania ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny (ochrona przeciwpożarowa) (Borek, 2022, s. 87–93). Jednakże jak wskazywałem w artykule pt. „Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA) w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt: VI SA/Wa 721/16 (granica pomiędzy decyzją o uchyleniu zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreśleniu z ewidencji a decyzją o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich)” należy dokonać jeszcze jednej kluczowej zmiany (Borek, 2022, s. 87–93). W skrócie powinna ona polegać na zamianie sankcji w obu omawianych przypadkach regulacji prawnych.

Sankcją za zaprzestanie spełniania wymogów przeciwpożarowych powinien być nakaz wstrzymania świadczenia usług do czasu usunięcia uchybień, natomiast karą administracyjną za niespełnianie wymogów musi być uchylenie zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreślenie z ewidencji (Borek, 2022, s. 87–93). Wówczas organ stosowałby pierwszą normę w przypadku doraźnego uchybienia wymogom przeciwpożarowym (analogicznie w przypadku wymogów sanitarnych, budowlanych), drugą zaś (bardziej dolegliwą) w postaci uchylenia zaszeregowania

<sup>12</sup> Wyr. NSA z 17.02.2023 r., II GSK 1458/19, Legalis.

i kategoryzacji oraz wykreślenia z ewidencji w sytuacji, gdyby pierwotny stan uległ przedłużeniu. Innymi słowy, w sytuacji przeciągającego się wstrzymania świadczenia usług, które nie jest limi-  
towane czasowo byłaby możliwość zastosowania w dalszej kolejności drugiej sankcji w drodze  
kolejnej decyzji administracyjnej o uchyleniu zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreśleniu  
z ewidencji. Poniższe zagadnienie jako wniosek *de lege ferenda* prezentuje zestawienie tabela-  
ryczne (por. Borek, 2022, s. 87–93).

Akt prawny	Uchybienie	Obligatoryjność	Sankcja
Ustawa	zaprzestanie spełniania wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych lub innych odrębnych	TAK	wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień
Ustawa	niespełnianie wymagań sanitarnych, przeciwpożarowe lub innych odrębnych	TAK	uchylenie zaszeregowania i kategoryzacji oraz wykreślenie obiektu z ewidencji

## Bibliografia

- Borek, D. (2019). *Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej – Komentarz*.
- Borek, D. (2020). Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 415/17. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 3(9), 104–110.
- Borek, D. (2021). Głosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 5(10), 73–77.
- Borek, D. (2022). Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt: VI SA/Wa 721/16 (granica pomiędzy decyzją o wykreśleniu z ewidencji a decyzją o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich). *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 3(11), 87–93.
- Borek, D. i Puciato, D. (2023). Extraordinary and Unavoidable Circumstances in Tourism under COVID-19 and Post Pandemic Times – Casus Poland as Example of Sustainability Management. *Sustainability*, 15(3), <https://www.mdpi.com/2071-1050/15/3/2416>.
- Borek, D. i Zawistowska, H. (red.). (2020). *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*. Gdańsk: Wydawnictwo ODDK.
- Borek, D. i Zawistowska, H. (red.). (2021). *Prawo turystyki*, Podręcznik. Gdańsk: Wydawnictwo ODDK.
- Dorosz-Kruczyński, J. (2019, 25 czerwca). Sądy administracyjne kontrolują konstytucyjność przepisów. *Rzeczpospolita*. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/inne/art9300821-sady-administracyjne-kontroluja-konstytucyjnosc-przepisow>.
- Garlicki, L. i Zubik, M. (red.). (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szymczak, M. (red.). (1989). *Słownik Języka Polskiego PWN*. Tom II. Warszawa: PWN.