

Dominik Borek\*

## Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19<sup>1</sup>

### Spis treści

- I. Uwagi wstępne
- II. Krótkie przytoczenie stanu faktycznego
- III. Aprobata stanowiska WSA w Warszawie oraz poprzedzających wyrok rozstrzygnięć administracyjnych
- IV. Podsumowanie

### Streszczenie

W niniejszym artykule przytoczono stan faktyczny opisany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19. Głosowane orzeczenie ma duże znaczenie dla rynku usług hotelarskich w Polsce, dotyczy bowiem decyzji administracyjnej wydanej pod warunkiem. Nie jest to jednak warunek w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a., co zostało wykazane i przystępnie omówione w ramach analizy prawnej.

**Słowa kluczowe:** obiekt hotelarski; hotel; przepisy przeciwpożarowe; decyzja warunkowa.

**JEL:** K20

### I. Uwagi wstępne

W niniejszym artykule należy na wstępie poczynić uwagi odnośnie organu będącego stroną w omawianym postępowaniu sądowo-administracyjnym. Istotnym w niniejszych wyjaśnieniach jest fakt, iż na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju<sup>2</sup>, w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, utworzono Ministerstwo Rozwoju. Przekształcenie to polegało na włączeniu do ówczesnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, obsługującego sprawy działu administracji rządowej gospodarka, komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju odpowiadających za sprawy działu administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, jak również komórki dotychczasowego

\* Dominik Borek- radca prawny, doktor nauk prawnych, e-mail: dpborek@wp.pl.

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje moje osobiste poglądy i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 19.11.2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz.U. 2019, poz. 2291).

Ministerstwa Sportu i Turystyki mającej w zakresie swych obowiązków sprawy działu administracji rządowej turystyka<sup>3</sup>.

Na marginesie, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii<sup>4</sup>, obecnie (stan prawny na dzień 10.08.2021 r.) ministrem właściwym do spraw turystyki jest Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. W stanie faktycznym, będącym przedmiotem niniejszej glosy właściwym dla omawianej sprawy, był natomiast Minister Sportu i Turystyki, który wydał zaskarżoną decyzję. Ostatecznie jednak organem, którego dotyczył wyrok WSA w Warszawie, był Minister Rozwoju. To ten ostatni otrzymał też wyrok wraz z uzasadnieniem, jako właściwa strona zakończonego postępowania sędowo-administracyjnego, po zmianach organizacyjnych w administracji rządowej, które nastąpiły w listopadzie 2019 r.<sup>5</sup>

W ramach prezentowanych rozważań dwa pierwsze punkty, oznaczone cyframi rzymskimi zostaną przytoczone na podstawie wyroku poruszanego w niniejszej sprawie. Niejednokrotnie przytoczenie stanu faktycznego następuje wprost słowami sądu bądź organu administracji publicznej, bowiem w ten sposób, w nawiązaniu do właściwych dokumentów, stan faktyczny i rozstrzygnięcie zostały w skróconej formie przystępnie przedstawione czytelnikom.

## II. Krótkie przytoczenie stanu faktycznego

Zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>6</sup> (dalej jako: ustawa o usługach hotelarskich) jeżeli obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie, nie spełnia wymagań określonych w ustawie, organ prowadzący ewidencję obiektu może nakazać wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień. We wskazanym wyżej trybie marszałek województwa<sup>7</sup> wydał w sierpniu 2018 r. decyzję administracyjną o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich przez stronę skarżącą w hotelu do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień dotyczących spełnienia wymagań w zakresie przepisów przeciwpożarowych. Decyzję tę wydano po uprzednio przeprowadzonej w marcu 2018 r. w obiekcie hotelarskim kontroli, która wykazała, poza drobniejszymi uchybieniami, także poważniejsze w postaci braku aktualnej opinii Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej o spełnianiu wymagań z zakresu ochrony przeciwpożarowej (tzw. wymagań odrębnych).

Strona skarżąca przed wydaniem decyzji, a po przeprowadzonej kontroli, powiadomiła organ I instancji o usunięciu drobniejszych uchybień, z wyłączeniem przedłożenia opinii właściwego miejscowo Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Pismem z dnia 17 kwietnia 2018 r. zostało przesłane skarżącej zalecenie pokontrolne, nakazujące usunięcie uchybień w zakresie

<sup>3</sup> Departament Turystyki jest jedyną tego typu komórką organizacyjną działającą w ramach administracji rządowej, która samodzielnie odpowiada za cały dział administracji rządowej. To ten departament sprawuje również nadzór merytoryczny nad Polską Organizacją Turystyczną.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz.U. 2020, poz. 1718).

<sup>5</sup> 15.11.2019 r. została powołana i zaprzysiężona Rada Ministrów wraz z Premierem M. Morawieckim.

<sup>6</sup> Przed 1.07.2018 r. ustawa nosiła tytuł „o usługach turystycznych”. Zob. szerzej na ten temat Borek i Zawistowska, 2020.

<sup>7</sup> Przy okazji niniejszych rozważań zwracam uwagę na problem niekonsekwentnej anonimizacji; w omawianej sprawie sąd poszedł bardzo daleko w swych działaniach, anonimizując również nazwę województwa właściwego dla organu I instancji – marszałka województwa. Z kolei w głosowanej przeze mnie uprzednio na łamach IKAR-a sprawie NSA w wyroku z 6.03.2019 r. II GSK 415/17 tak daleko idących działań nie podjął. Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-gsk-415-17-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-522747131> (09.12.2021); zob. też Borek, 2020. USUNEŁAM I DAŁAM DO BIBLIOGRAFII.

przepisów przeciwpożarowych w terminie do dnia 26 czerwca 2018 r. pod rygorem wydania decyzji wstrzymującej możliwość prowadzenia działalności w obiekcie hotelarskim. W związku z brakiem przedłożenia odpowiedniej opinii, organ orzekł o nakazie wstrzymania świadczenia usług w obiekcie do dnia usunięcia uchybień.

Od decyzji organu I instancji strona skarżąca złożyła odwołanie, które minister właściwy ds. turystyki rozpatrzył poprzez utrzymanie w mocy decyzji marszałka województwa. Ówczesnie właściwy w sprawie Minister Sportu i Turystyki nie mógł podjąć innego rozstrzygnięcia, w związku z brakiem przedłożenia odpowiedniej opinii. Należy zwrócić uwagę, iż sprawa na poziomie II instancji trwała na tyle długo, że strona skarżąca powinna w tym czasie przedłożyć i zadbać o właściwą dokumentację, do maja 2019 r. takowa jednak nie wpłynęła. Wobec powyższego strona złożyła skargę za pośrednictwem Ministra Sportu i Turystyki do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na rzeczony rozstrzygnięcie. Dodatkowo skarżąca złożyła wniosek o zmianę ostatecznej decyzji, z uwagi na fakt uzyskania pozytywnej opinii Państwowej Straży Pożarnej, a co za tym idzie potwierdzenie spełnienia wymagań przeciwpożarowych.

W skardze na decyzję strona wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, przeprowadzenie przez WSA w Warszawie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to jest opinii Państwowej Straży Pożarnej oraz o wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji w całości. Ponadto skarżąca na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. wystąpiła do organu II instancji o uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej.

Minister Sportu i Turystyki po rozpatrzeniu rzeczonych wniosków zawiesił postępowanie w sprawie uchylenia ostatecznej decyzji Ministra Sportu i Turystyki w trybie art. 155 k.p.a. Dodatkowo w wyniku analizy wniosku Minister wstrzymał w całości wykonanie swej decyzji oraz odpowiedział na skargę strony skarżącej na decyzję i wniósł o oddalenie skargi w całości.

W wyniku rozpatrzenia skargi w przedmiocie nakazu wstrzymania świadczenia usług hotelarskich, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1521/19 oddalił skargę. Wymieniony wyżej wyrok jest prawomocny. Sąd za błędne uznał czynienie przez skarżącą zarzutu niezgodności decyzji administracyjnej z prawem co do okoliczności faktycznych i prawnych nieistniejących w dniu jej wydania. Strona podnosiła bowiem, iż ze względu na uzyskanie pozytywnej opinii Państwowej Straży Pożarnej decyzja ostateczna powinna zostać uchylona przez niezawisły i bezstronny sąd. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie należy podnieść, iż sprawa może być badana jako zgodna z prawem tylko i wyłącznie na dzień wydania zaskarżonej decyzji. Sam fakt zmiany stanu faktycznego po wydanej decyzji administracyjnej nie upoważnia do odmiennej oceny zdarzeń zaistniałych w dniu jej wydania przez organ II instancji<sup>8</sup>. Zgodność z przepisami prawa badana może być zatem tylko i wyłącznie na dzień wydania zaskarżonej decyzji. Za niezasadny uznał zatem sąd zarzut skarżącej, że decyzja Ministra Sportu i Turystyki została wydana z naruszeniem prawa materialnego, ponieważ w dniu wydania decyzji skarżąca nie posiadała opinii w zakresie wymagań przeciwpożarowych wydanej przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Tym samym spółka nawet w podstawowym zakresie nie spełniła wymagań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach hotelarskich i zachodziło duże prawdopodobieństwo zagrożenia życia i zdrowia gości hotelowych (potencjalnych klientów).

<sup>8</sup> Pozyskano z: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1581F44B77> (09.12.2021).

### III. Aprobata stanowiska WSA w Warszawie oraz poprzedzających wyrok rozstrzygnięć administracyjnych

Jeżeli obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie, nie spełnia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 2 lub w art. 35 ust. 2 ustawy o usługach hotelarskich, organ prowadzący ewidencję obiektu może nakazać wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień. Pytanie brzmi, kto decyduje i w jakim trybie o usunięciu uchybień oraz kto stwierdza ten fakt? W omawianym stanie faktycznym skarżąca w sposób nieudolny starała się fakt spełnienia wymogów przeciwpożarowych wykazać zarówno przed organem, jak i sądem celem usunięcia z obrotu prawnego rzeczonyj decyzji. Tymczasem należy mieć na uwadze, iż wydana przez organ I instancji i podtrzymana rozstrzygnięciem II instancji decyzja jest rozstrzygnięciem warunkowym. To znaczy, iż ziszczenie się odpowiednich warunków powoduje wyekspirowanie tej decyzji. Spełnienie przez jakąkolwiek stronę warunku nałożonego na nią w drodze decyzji w opisywanym trybie ustawy o usługach hotelarskich powoduje jej wygaśnięcie<sup>9</sup>. Elementem decyzji administracyjnej może być warunek, jeśli wynika on z przepisów prawa, tzn. jeśli organ dysponuje odpowiednią podstawą prawną do nałożenia takiego warunku.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2014 r. sygn. akt: I SA/Po 440/13 „jeżeli strona dopełni warunek, wówczas decyzja administracyjna wywołuje skutki prawne od daty ziszczenia się warunku, chyba że co innego postanowiono w decyzji. Warunek stanowi więc element dodatkowy decyzji związany jednakże z treścią jej rozstrzygnięcia i to w sposób wpływający na skutki prawne wywierane przez decyzję (Borkowski, Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967, s. 173–174)”<sup>10</sup>. W mojej ocenie analogicznie można przyjąć, iż dopełnienie warunku może powodować skutek w postaci wygaśnięcia decyzji, nie jest to jednak warunek, o którym mowa w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>11</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, iż „skutki wydanej decyzji mają charakter warunkowy i pozostają uzależnione od wystąpienia zdarzenia przyszłego niepewnego”<sup>12</sup>. Podstawą do wydania decyzji o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich jest m.in. brak spełnienia wymagań przeciwpożarowych określonych przepisami odrębnymi. Organ prowadzący ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, może w razie wątpliwości co do spełnienia m.in. wymagań przeciwpożarowych wezwać osobę świadczącą usługi hotelarskie w tym obiekcie do udokumentowania spełnienia tych wymagań. W literaturze panuje powszechny pogląd, iż „warunek stanowiący część orzeczenia decyzji (...), w rozumieniu art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego, (...) powoduje to, że w przypadku jego niewykonania organ administracji, który wydał decyzję (...), jest zobowiązany do (jej) uchylecia (...) w ramach odrębnego postępowania administracyjnego”<sup>13</sup>. Ergo, wykonanie warunku zawartego w decyzji o wstrzymaniu świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia uchybień powoduje wygaśnięcie decyzji z mocy prawa. Nie znajduję podstawy do uznania, iż organ, który wydał rzeczonyj decyzję, powinien aktywnie działać, aby wyeliminować ją z obrotu prawnego, ponieważ spełnienie warunku nie daje podstawy do stosowania w tym przypadku art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.

<sup>9</sup> Pozyskano z: <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/301029975-Czy-przepisy-moga-przewidywac-wydanie-decyzji-warunkowej.html> (09.12.2021).

<sup>10</sup> Pozyskano z: <https://lex.lege.pl/orzeczenie/91875/i-sa-po-440-13-wyrok-wojewodzki-sad-administracyjny-w-poznaniu/> (09.12.2021).

<sup>11</sup> Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

<sup>12</sup> Pozyskano z: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/619B917935> (09.12.2021).

<sup>13</sup> Skróty dokonane przez autora glosy, źródło cytatu pozyskano z: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/artykuly/charakter-prawny-warunkowej-decyzji-administracyjnej-151330625> (09.12.2021).

## IV. Podsumowanie

W opisywanym stanie faktycznym rozstrzygnięcie sądu było trafne. Warto zwrócić uwagę, iż jest ono prawomocne, w związku z powyższym strona skarżąca uznała, iż wyjaśnienia są na tyle przekonujące, iż nie istnieje potrzeba podjęcia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w rzeczonym zakresie. Strona skarżąca przez cały okres postępowania administracyjnego nie posiadała pozytywnej opinii właściwego miejscowo komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż permanentnie w okresie prowadzonych postępowań administracyjnych istniała przesłanka do wydania, a następnie utrzymania w mocy decyzji o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień. Przesłanka taka może przestać istnieć dopiero po udokumentowaniu spełnienia wymagań przeciwpożarowych, którego wyrazem jest pozytywna opinia właściwego miejscowo komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Ziszczenie się określonego w drodze decyzji administracyjnej warunku, tj. usunięcia stwierdzonych uchybień i zapewnienia spełnienia przez obiekt hotelarski wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych, automatycznie powoduje, że przestaje istnieć wyrażony warunkowo nakaz wstrzymania świadczenia usług hotelarskich. Posiadanie pozytywnej opinii właściwego miejscowo komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej dot. spełnienia wymogów przeciwpożarowych w obiekcie hotelarskim powoduje, iż przestaje istnieć stan nakazujący wstrzymanie się z prowadzeniem działalności hotelarskiej.

### Bibliografia

- Borek, D. (2020). Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 415/17. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 3(9).
- Borek, D. i Zawistowska, H. (red.). (2020). *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*. Gdańsk: ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa.