



Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

Warszawa, 5 maja 2025 r.

Znak sprawy: AM-AS.7120.33.2022.DKA
(44.AWL)

POSTANOWIENIE NR 213/AM/WOL/PA/2025

Na podstawie art. 219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572; zwanej dalej 'Kpa') oraz art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048) oraz art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1817), po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez firmę J.W. Construction Holding S.A. reprezentowaną przez pełnomocnika Pana Rafała Kościeszę

odmawiam

wydania zaświadczenia żądanej treści potwierdzającego samodzielność lokali o numerach: od 318 do 330, od 418 do 430, od 518 do 530, od 618 do 630, od 718 do 730, od 818 do 830, od 918 do 930, od 1018 do 1030, od 1118 do 1130, od 1215 do 1224, od 1315 do 1324, od 1415 do 1424 i od 1515 do 1524 jako samodzielnych lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego) znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym DK z usługami, biurami, częścią hotelową, garażem podziemnym, usytuowanego na terenie działki nr ew. 3/28 z obrębem 6-05-05 przy ul. Kasprzaka 29 w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

UZASADNIENIE

Inwestor – J.W. Construction Holding S.A., w dniu 23.09.2022 r. złożył w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy wniosek o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali, zlokalizowanych w budynkach przy ul. Kasprzaka 29, 29A i 29D w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

Do wniosku dołączono: oryginał pełnomocnictwa udzielonego Panu Rafałowi Kościeszcy, decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy Nr IOT/92/U/2022 z dnia 13.09.2022 r. o pozwoleniu na użytkowanie budynku przy ul. Kasprzaka 29, decyzję Nr IOT/83/U/2022 z dnia 29.07.2022 r. o pozwoleniu na użytkowanie budynku przy ul. Kasprzaka 29A, rzuty kondygnacji z wyszczególnionymi lokalami, uprawnienia budowlane osoby, która potwierdziła rzuty lokali, zawiadomienie Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy z dnia 12.12.2018 r. (znak: BG-N-NP.6624.2301.2018.AGR) o nadaniu numerów porządkowych 29 i 29A

od ulicy Marcina Kasprzaka, dokument potwierdzający tytuł własności i dokonanie opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia i udzielone pełnomocnictwo.

Pismem z dnia 30.09.2022 r. (znak: AM-AS.7120.33.2022.DKA) Prezydent m.st. Warszawy wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku.

W dniu 17.10.2022 r. Wnioskodawca uzupełnił braki wskazane w powyższym wezwaniu.

Po rozpatrzeniu wniosku, Prezydent m.st. Warszawy wydał zaświadczenie Nr 357/2022 z dnia 25.10.2022 r. o samodzielności lokali mieszkalnych oraz niemieszkalnych o funkcji usługowej i biurowej, natomiast postanowieniem Nr 575/WOL/2022 z dnia 25.10.2022 r. odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność:

1. lokali niemieszkalnych o numerach: od 318 do 330, od 418 do 430, od 518 do 530, od 618 do 630, od 718 do 730, od 818 do 830, od 918 do 930, od 1018 do 1030, od 1118 do 1130, od 1215 do 1224, od 1315 do 1324, od 1415 do 1424 i od 1515 do 1524, jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), usytuowanych w budynku przy ul. Kasprzaka 29,
2. lokalu niemieszkalnego tj. garażu wielopoziomowego, usytuowanego w budynkach przy ul. Kasprzaka 29 i Kasprzaka 29A, na terenie nieruchomości stanowiącej działkę o nr ewid. 3/15 z obrębu 6-05-05 w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

W wyniku zażalenia złożonego na ww. postanowienie Nr 575/WOL/2022, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia 6.12.2022 r. (znak: KOC/6533/Zs/22) uchyliło w całości ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 575/WOL/2022 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Pismem z dnia 26.01.2023 r. Inwestor wycofał swoje żądanie dotyczące wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu niemieszkalnego garażu wielopoziomowego usytuowanego w budynkach przy ul. Kasprzaka 29 i Kasprzaka 29A.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem Nr 63/WOL/2023 z dnia 3.02.2023 r. odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokali niemieszkalnych o numerach: od 318 do 330, od 418 do 430, od 518 do 530, od 618 do 630, od 718 do 730, od 818 do 830, od 918 do 930, od 1018 do 1030, od 1118 do 1130, od 1215 do 1224, od 1315 do 1324, od 1415 do 1424 i od 1515 do 1524, jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), usytuowanych w budynku przy ul. Kasprzaka 29.

W wyniku zażalenia złożonego na ww. postanowienie Nr 63/WOL/2023, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia 12.04.2023 r. (znak: KOC/1116/Zs/23) uchyliło w całości ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 63/WOL/2023 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Po ponownym wnikliwym rozpatrzeniu sprawy, Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem Nr 238/WOL/2023 z dnia 24.05.2023 r. odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokali niemieszkalnych o numerach: od 318 do 330, od 418 do 430, od 518 do 530, od 618 do 630, od 718 do 730, od 818 do 830, od 918 do 930, od 1018 do 1030, od 1118 do 1130, od 1215 do 1224, od 1315 do 1324, od 1415 do 1424 i od 1515 do 1524, jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), usytuowanych w budynku przy ul. Kasprzaka 29.

W wyniku zażalenia złożonego na ww. postanowienie Nr 238/WOL/2023, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia 20.09.2023 r. (znak: KOC/3823/Zs/23) utrzymało w mocy ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 238/WOL/2023.

Inwestor: J.W. Construction Holding S.A. złożył skargę do sądu administracyjnego na postanowienie SKO z dnia 20.09.2023 r. oraz poprzedzające go postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24.05.2023 r.

W wyniku rozpoznania sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28.06.2024 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2617/23) uchylił zaskarżone postanowienie SKO z dnia 20.09.2023 r. i poprzedzające je postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24.05.2023 r. Nr 238/WOL/2023.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Prezydent m.st. Warszawy uwzględniając wskazania powyższego wyroku, postanowieniem Nr 534/AM/WOL/PA/2024 z dnia 14.10.2024 r. po raz kolejny odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokali niemieszkalnych o numerach: od 318 do 330, od 418 do 430, od 518 do 530, od 618 do 630, od 718 do 730, od 818 do 830, od 918 do 930, od 1018 do 1030, od 1118 do 1130, od 1215 do 1224, od 1315 do 1324, od 1415 do 1424 i od 1515 do 1524, jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), usytuowanych w budynku przy ul. Kasprzaka 29.

W wyniku zażalenia złożonego na ww. postanowienie Nr 534/AM/WOL/PA/2024, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie postanowieniem z dnia 24.03.2025 r. (znak: KOC/7210/Zs/24) uchyliło w całości ww. postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 534/AM/WOL/PA/2024 i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Prezydent m.st. Warszawy po ponownym rozpatrzeniu sprawy, uwzględniając wskazania wyroku WSA z dnia 28.06.2024 r. stwierdza, co następuje:

Procedura wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu jako szczególnego rodzaju oświadczenia wiedzy organu administracji publicznej, została uregulowana w dwóch aktach prawnych, tj. w art. 217-220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572, zwanej dalej 'Kpa'), gdzie znajdują się uregulowania dotyczące wydania zaświadczenia oraz w art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048), gdzie znajdują się uregulowania dotyczące stwierdzania samodzielności lokali.

Zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 KPA organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jeżeli ubiega się ona o nie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych **faktów** lub **stanu prawnego**. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 218 § 1 KPA, który stanowi, że: „W przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, **wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu**”.

Zatem zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą istotą zaświadczenia wydawanego na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 i art. 218 § 1 KPA jest potwierdzenie pewnego stanu rzeczy - faktów albo stanu prawnego, którego istnienie jest **niewątpliwe, niesporne i wynika z prowadzonej przez dany organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu**. Dotyczy zatem czynności faktycznych administracji, co oznacza, że jest aktem wiedzy, a nie aktem woli. Nie zawiera w sobie elementu władztwa administracyjnego i nie jest nastawione na wywołanie skutków prawnych. Nie ma także charakteru interpretacyjnego, jak i nie kształtuje w sposób jednostronny, władczy sytuacji prawnej podmiotu żądającego wydania zaświadczenia. Zaświadczenie stanowi oświadczenie wiedzy. Oznacza to, że istotą zaświadczenia jest potwierdzenie niebudzących wątpliwości danych znajdujących się w ewidencji, rejestrze lub innych zbiorach organu administracji. Innymi słowy, dopuszczalne jest wydanie zaświadczenia wyłącznie na podstawie posiadanych przez organ danych bez potrzeby ich tworzenia, kreowania czy ustalania w drodze interpretacji, analizy lub porównania i wyprowadzania określonych wniosków. Zaświadczenie przenosi tylko już istniejące dane z rejestru, zbioru lub ewidencji do treści zaświadczenia. Wydanie zaświadczenia na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 KPA jest niedopuszczalne, jeśli problematyka, której żądanie strony dotyczy, jest sporna lub gdy informacje, które zaświadczenie ma potwierdzać, mają charakter interpretacyjny lub ocenny (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5.12.2024 r., sygn. IV SA/Po 763/24). Stanowiłoby to naruszenie nie tylko procedury administracyjnej, ale także istoty instytucji zaświadczenia.

Co więcej, Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 12.07.2024 r. (sygn. III OSK 222/23) jednoznacznie stwierdził: „Jeżeli kwestia objęta żądaniem zaświadczenia budzi wątpliwości (jest sporna), organ powinien odmówić wydania zaświadczenia. W sprawie o wydanie zaświadczenia nie ma miejsca na spór o ocenę dowodów, albowiem w ramach tego postępowania, co do zasady, nie przeprowadza się postępowania dowodowego. W art. 218 k.p.a. nie ma mowy o zbieraniu dowodów na zasadach postępowania ogólnoadministracyjnego. Stosownie do treści art. 218 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może wprawdzie przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Analiza zacytowanego przepisu wskazuje jednak, że postępowanie to ma ograniczony zakres w stosunku do postępowania wyjaśniającego prowadzonego w ramach administracyjnego postępowania ogólnego”.

Zasady te wynikają również z konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), nakładającej na organy administracji obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

W rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma treść decyzji administracyjnych wydanych w toku procesu inwestycyjnego, tj. decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Lokale, objęte niniejszym postępowaniem, znajdują się w budynku zrealizowanym na podstawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr 152/WOL/2018 z dnia 8.05.2018 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę zespołu mieszkaniowo-usługowego – etap D, składającego się z budynku Dm i Dk, przy czym analizowane lokale znajdują się w budynku oznaczonym symbolem Dk, zaprojektowanym jako budynek mieszkalny wielorodzinny z usługami, biurami i częścią hotelową.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy decyzją Nr IOT/92/U/2022 z dnia 13.09.2022 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego DK z usługami, biurami, **częścią hotelową**, garażem podziemnym, infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu przy ul. Kasprzaka 29. Decyzja ta wymieniała przypisane temu obiektowi kategorii obiektu budowlanego według klasyfikacji ustalonej w załączniku do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i tak między innymi wymieniona została kategoria XIV oznaczająca „budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne”. W tym miejscu Organ pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w klasyfikacji obiektów budowlanych wymienione są ‘hotele’, a nie jednostki hotelowe. Poza tym Organ winien również zauważyć, że pozwolenie na użytkowanie przedmiotowego obiektu wymienia biura i usługi posługując się liczbą mnogą, natomiast hotel został wymieniony jako „część hotelowa” (w liczbie pojedynczej). Sentencja decyzji nie wymienia „jednostek hotelowych” tylko (jedną w domyśle) część hotelową, a więc nie przewidziano funkcjonowania wielu samodzielnych części (jednostek) hotelowych, lecz integralną część obiektu o przeznaczeniu hotelowym, funkcjonującą jako jedna całość funkcjonalno-użytkowa.

W pierwszej kolejności Organ odniesie się do kwestii wskazówek sformułowanych w ww. wyroku WSA w Warszawie z dnia 28.06.2024 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2617/23). Wbrew sformułowanej przez wnioskodawcę tezie, Sąd w swoim wyroku **nie sformułował nakazu wydania żadanego zaświadczenia**. W ocenie Sądu wyrażonej w uzasadnieniu wyroku cyt.: „należy ponownie rozpoznać sprawę”, dokonać oceny podstaw wydania zaświadczenia o żądanej jak we wniosku treści uwzględniając ocenę prawną i wskazania wynikające z powyższego wyroku. Przy czym w treści wyroku Sąd (powołując się również na wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.09.2019 r. sygn. akt VII SA/Wa 764/19), stwierdza: „Skoro nie budzi wątpliwości, że **samodzielne lokale** mogą mieć następujące funkcje: mieszkalne, usługowe, handlowe, biurowe, przemysłowe, hotelowe (o ile **samodzielny hotel** składałby się co najmniej z 10 pokoi), to nie powinno się wyłączać możliwości uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu w przedmiotowym obiekcie”. Organ w pełni zgadza się z argumentacją Sądu i właśnie takimi wytycznymi kieruje się przy ocenie przedmiotowej sprawy i innych podobnych sprawach. Ze stanowiska Sądu wynika jednoznaczny wniosek, **hotel może być uznany za samodzielny lokal pod warunkiem, że składa się on co najmniej z 10 pokoi**. Natomiast z przytoczonego uzasadnienia Sądu **nie wynika**, wbrew twierdzeniom Inwestora, że **każda pojedyncza jednostka hotelowa może być uznana za samodzielny lokal użytkowy**. Stanowisko takie stanowi nieuprawnione przeinaczanie treści wyroku i jego prawnej wykładni.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w międzyczasie Inwestor, w dniu 1.06.2023 r., złożył wniosek o wydanie zaświadczenia potwierdzającego samodzielność lokalu o innym przeznaczeniu niż mieszkalne – **U28** o funkcji hotelowej, składającego się z holu recepcyjnego znajdującego się na kondygnacji 1 (parter) i jednostek hotelowych położonych na kondygnacjach: od 4-tej do 16-tej z wydzielonymi windami obsługującymi hotel. Wobec tak złożonego wniosku, zgodnie z interpretacją zawartą w treści ww. wyroku (zgodną również z praktyką stosowaną przez Organ) Prezydent m.st. Warszawy w dniu 4.07.2023 r. wydał zaświadczenie Nr 285/2023 potwierdzające samodzielność lokalu **U28 o funkcji hotelowej** – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego). Organ uznał, że dokumentacja załączona do wniosku o wydanie zaświadczenia, jest zgodna zarówno z rozwiązaniami zawartymi w projekcie budowlanym zatwierdzonym ww. decyzją Prezydenta m.st. Warszawy Nr 152/WOL/2018 o pozwoleniu na budowę, jak również z decyzją PINB Nr IOT/92/U/2022 o pozwoleniu na użytkowanie, zatem brak było przeszkód do wydania takiego zaświadczenia.

Organ podkreśla, że zgadza się z tezą Sądu - samodzielne lokale mogą mieć różne funkcje np. usługowe, handlowe, biurowe, przemysłowe jak i hotelowe. Jednakże możliwość potwierdzenia samodzielności takiego lokalu każdorazowo będzie zależała od szczegółowych rozwiązań funkcjonalno-technicznych, właściwych dla danej funkcji. W przypadku lokali usługowych lub biurowych, wymogi te będą wynikały jedynie z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Najczęściej sprowadzają się one do: zapewnienia odpowiedniego dostępu do lokalu, jego minimalnej powierzchni użytkowej czy wyposażenia w część higieniczno-sanitarną. Nie można jednak pomijać faktu, że dla niektórych specyficznych rodzajów działalności usługowej obowiązują odrębne przepisy regulujące sposób ich funkcjonowania, a tym samym stawiające dodatkowe wymagania dotyczące lokali, w których taka działalność ma być prowadzona. Przykładem takich regulacji są przepisy dotyczące np. aptek lub hoteli.

W rozpatrywanej sprawie należy więc przypomnieć, że Inwestor wnioskuje o wydanie zaświadczenia potwierdzającego samodzielność **157 jednostek hotelowych, przy czym każda** z nich miałaby funkcjonować jako odrębny samodzielny lokal użytkowy pełniący funkcję usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu ludzi w ramach działalności hotelowej.

„Usługi hotelarskie” są pojęciem mającym swoją definicję w ustawie z dnia 29.08.1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 1944, zwana dalej „ustawą o usługach hotelarskich”) i należy przez to rozumieć: „**krótkoterwałe, ogólnie dostępne** wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych” (art. 3 ust. 1 pkt 8 tejże ustawy). Wskazane pojęcie usług hotelarskich odnosi się zatem nie tylko do samego udostępniania miejsc noclegowych, ale obejmuje również konieczność zapewnienia świadczeń dodatkowych powiązanych funkcjonalnie z pobytem gości w obiekcie. Usługi hotelarskie mają zorganizowany charakter, są świadczone w odpowiednio

przygotowanych obiektach oraz charakteryzują się czasowym zakresem korzystania z udostępnionych miejsc.

Ponadto, w świetle art. 35 ustawy o usługach hotelarskich, ustawodawca jednoznacznie wskazał, że: „usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają: 1) wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany, 2) wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami”.

Z kolei art. 36 ww. ustawy o usługach hotelarskich ustala zamknięty katalog rodzajów obiektów hotelarskich, do których zaliczono: hotele, motele, pensjonaty, kempingi (campingi) domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska oraz pola biwakowe. Co istotne, w odniesieniu do „hotelu” ustawodawca zawarł legalną definicję wskazując, że hotelem jest „obiekt posiadający co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych, **świadczących szeroki zakres usług związanych z pobytem klientów**”. Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawa o usługach hotelarskich nakłada na przedsiębiorcę prowadzącego obiekt hotelarski (czyli hotel), liczne obowiązki o charakterze administracyjno-organizacyjnym. Do najważniejszych należą:

- obowiązek uzyskania zaszeregowania obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii (który należy wypełnić przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich);
- obowiązek zgłoszenia do właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego oraz o zakończeniu świadczenia usług hotelarskich;
- obowiązek umieszczenia w obiektach hotelarskich w widocznym miejscu m.in.: nazwy oraz siedziby i danych przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie w tym obiekcie, tablicę określającą rodzaj i kategorię obiektu, informację o zakresie świadczonych usług wraz z podstawowymi cenami;
- obowiązek utrzymania standardu świadczenia usług zgodnie z zaszeregowaniem obiektu i spełnienia wymagań określonych odrębnymi przepisami, w tym dla rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego.

Doprecyzowanie standardów i wymagań technicznych dla obiektów hotelarskich nastąpiło w przepisach wykonawczych, tj. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19.08.2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2166, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie obiektów hotelarskich”), obowiązujące w dacie zatwierdzenia projektu budowlanego dla przedmiotowego budynku hotelu, ustaliło wymagania w zakresie wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, w tym usług gastronomicznych, dla poszczególnych kategorii hoteli i moteli (załącznik nr 1 do rozporządzenia). Zgodnie z definicją przyjętą w ww. rozporządzeniu, „hotel” to obiekt stanowiący odrębny budynek lub **wydzielona część budynku stanowiąca funkcjonalnie całość**. Przykładowo, w przypadku hotelu jednogwiazdkowego (o najniższych standardach), minimalne wymagania obejmują np.:

- zapewnienie bezpośredniego wejścia do hallu recepcyjnego, chronionego przed nadmiernym napływem powietrza z zewnątrz,
- posiadanie hallu recepcyjnego wielofunkcyjnego o powierzchni proporcjonalnej do ilości jednostek pobytowych;
- świadczenie usług takich jak np. przechowywanie bagażu gości, możliwość oglądania telewizji w miejscu ogólnodostępnym, sprzątanie jednostek pobytowych codziennie lub na życzenie gościa oraz wiele innych.

Spełnienie tych standardów, zarówno w odniesieniu do wyposażenia, jak i zakresu usług, warunkuje możliwość prowadzenia działalności hotelarskiej w danym obiekcie.

Biorąc po uwagę powyższe wymagania wynikające z ustawy i aktów wykonawczych, należy jednoznacznie stwierdzić, że planowane jednostki hotelowe, które mają funkcjonować jako samodzielne lokale użytkowe, nie spełniają wymagań stawianych obiektom hotelarskim świadczącym usługi hotelarskie zgodnie z przytoczonymi definicjami. Przede wszystkim każda jednostka traktowana oddzielnie nie realizuje wymogów zapewnienia kompleksowej oferty usług hotelarskich. Zatem niemożliwe byłoby zatwierdzenie projektu budowlanego przewidującego takie rozwiązania, a tym bardziej niemożliwe jest wydanie zaświadczenia potwierdzającego samodzielność tych lokali, w rozumieniu ustawy o własności lokali.

Podstawowa reguła interpretacyjna regulacji prawnych wskazuje, że nie można tekstu prawnego wyklądać w taki sposób, aby jakaś jego część okazała się zbędna lub bezprzedmiotowa. W przedmiotowej sprawie Organ rozstrzygając o samodzielności lokali w obrębie analizowanej części hotelowej w budynku, zobowiązany jest do łącznego uwzględnienia przepisów rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich, jak i ustawy o usługach hotelarskich. Organ nie może dowolnie oceniać samodzielności tych pomieszczeń w oderwaniu od wymagań określających istotę obiektu hotelarskiego. Wręcz przeciwnie - Organ musi kierować się zasadą ustaloną w ww. aktach prawnych, zgodnie z którą hotel jako obiekt hotelarski stanowi odrębny budynek lub wydzieloną część budynku stanowiącą funkcjonalną całość, przy czym funkcjonalność oznacza integralne połączenie jednostek pobytowych z przestrzenią ogólnodostępną oraz systemowym świadczeniem usług hotelowych.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 2 ustawy o własności lokali, samodzielnym lokalem użytkowym może być tylko taki lokal, który spełnia warunki trwałego wyodrębnienia oraz funkcjonalnej samodzielności, umożliwiającą niezależne korzystanie z niego bez konieczności korzystania ze wspólnych usług lub infrastruktury. W analizowanej sytuacji projektowane jednostki hotelowe przeznaczone na krótkotrwały pobyt gości i wymagające zapewnienia usług wspólnych (np. recepcji, sprzątanego, przechowywania bagażu) nie spełniają powyższych kryteriów.

Przychylenie się do wniosku Inwestora i wydanie zaświadczenia żądanej treści prowokuje do postawienia pytania: czym w takim razie będą w analizowanym budynku pozostałe pomieszczenia

pierwotnie zatwierdzonej części hotelowej tj. recepcja, korytarze, pomieszczenia gospodarcze znajdujące się na poszczególnych poziomach?

Uznanie jednostek hotelowych za samodzielne lokale użytkowe skutkowałoby bowiem koniecznością przeprowadzenia wtórnej kwalifikacji funkcjonalnej przestrzeni wspólnych, które zostały zatwierdzone jako elementy integralne części hotelowej i są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania hotelu jako całości. Tego rodzaju zmiana charakteru przeznaczenia pomieszczeń, bez przeprowadzenia formalnych procedur zmieniających pozwolenie na budowę, byłaby niedopuszczalna w świetle przepisów ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane.

Organ nie może też zgodzić się z interpretacją przedstawioną przez Inwestora w toku postępowania o wydanie zaświadczenia, zgodnie z którą określenie „jednostka hotelowa” stanowi tylko niefortunnie dobrane nazewnictwo, które nie może przesądzać o możliwości uznania takiej jednostki za odrębny lokal.

Otóż pojęcie to zostało użyte w zatwierdzonym projekcie budowlanym opracowanym przez osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi. Nawet jeżeli projekt opisuje jakies elementy nie posługując się dosłownym określeniem ustawowym, to całokształt dokumentacji pozwala Organowi dokonać prawidłowej oceny zgodności przedstawionych rozwiązań z obowiązującymi przepisami i zatwierdzić taki projekt. Przykładowo niejednokrotnie w opisach projektanci używają określenia „dom” zamiast budynek, co nie oznacza, że dyskwalifikuje to całą dokumentację, gdyż wszyscy wiemy co kryje się pod pojęciem „dom”. Istotne jest zachowanie rzeczywistego sensu i funkcji przewidzianej dla obiektu, a nie dosłowność nazewnictwa.

Podobnie należy rozważać kwestię określenia „jednostki hotelowej”, które nie wynika z żadnego przepisu, jednak nie można na etapie wydania zaświadczenia interpretować tego słowa dowolnie. Zostało ono użyte jako określenie techniczne, opisujące wewnętrzny podział funkcjonalny hotelu i nie może być interpretowane w oderwaniu od zatwierdzonego projektu i przepisów prawa budowlanego. Organ zna zatwierdzoną dokumentację i wie, co w niej zatwierdził, a zonglowanie obecnie pojęciami, które wówczas były czytelne, a obecnie - wskutek braku ich występowania w przepisach, próbuje się interpretować dowolnie, prowadziłoby do niedopuszczalnej nadinterpretacji oraz do obejścia przepisów regulujących sposób użytkowania obiektu budowlanego. Poprawne określenie wynikające z rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich to: „jednostka mieszkalna” lub też „jednostka apartamentowa”. Każda z tych jednostek znajduje się w hotelu w ramach funkcjonalnej całości hotelowej, a nie jako odrębny lokal. Zatem Organ uznał, że użyte przez projektanta określenie „jednostka hotelowa” jest skrótem myślowym odpowiadającym jednemu z tych dwóch rozwiązań. Organ nie traktował „jednostki hotelowej” jako lokalu hotelowego, gdyż - jak już wyżej wspomniano - projektant używał słowa „lokal” wobec innych części obiektu, np. lokali usługowych, a nie wobec podstawowej jednostki zakwaterowania hotelowego.

Podsumowując powyższy wątek Organ stwierdza, że przedłożone dokumenty nie dają możliwości wydania zaświadczenia żądanej treści, potwierdzającego samodzielność ww. lokali, albowiem przedmiot żądania nie wynika z dokumentów będących w posiadaniu Organu tj. nie wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę ani z zatwierdzonego nią projektu budowlanego, jak również nie wynika z wydanej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Co więcej, Inwestor uzyskał już zaświadczenie

dotyczące części hotelowej jako całości, potwierdzające spełnienie wymagań dla obiektu hotelarskiego zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Zatem wydanie kolejnego zaświadczenia, rozczłonkującego część hotelową na pojedyncze jednostki hotelowe, stałoby w sprzeczności z wydanym już zaświadczeniem. Powstałaby sytuacja, w której dwa dokumenty urzędowe odnosiłyby się do tego samego obiektu i tego samego zatwierdzonego projektu budowlanego, czyli tego samego stanu prawnego i tych samych rozwiązań projektowych, a mimo to potwierdzałyby różne stany prawne. Stanowiłoby to naruszenie treści art. 218 KPA, który obliguje organ do wydania zaświadczenia „gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu”. Byłoby to też naruszenie zasady zaufania obywatela do organu administracji publicznej (art. 8 KPA), jak i zasady praworządności (art. 6 KPA).

Odnosząc się do materii art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali (j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048) ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę, albo skutecznie dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie, albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Wymienione przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że brak spełnienia choćby jednej z nich skutkuje niemożnością ustanowienia odrębnej własności lokalu oraz wydania zaświadczenia potwierdzającego jego samodzielność. Organ nie ma w tym zakresie dowolności i jest związany oceną prawną wynikającą z przepisów obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy, samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Co oznacza, że także lokale użytkowe muszą spełniać odpowiednie wymagania dotyczące ich funkcji, układu funkcjonalno-przestrzennego oraz przeznaczenia zgodnego z decyzjami administracyjnymi i zatwierdzoną dokumentacją projektową.

Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali, spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1a-2 stwierdza starosta w formie zaświadczenia. Obowiązek ten na charakter formalny i materialny, co oznacza, że Organ wydający zaświadczenie musi dokonać rzeczywistej weryfikacji przesłanek samodzielności lokalu na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, a nie jedynie na podstawie twierdzeń Inwestora.

Zdaniem Organu jedynie te lokale, które spełniają **łącznie** przesłanki określone w przepisach art. 2 ust. 1a i ust. 2 ustawy o własności lokali, mogą zostać uznane za lokale samodzielne. Wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu wymaga zatem weryfikacji spełnienia przez lokal warunków samodzielnego lokalu w znaczeniu **technicznym** (wydzielenie trwałymi przegrodami budowlanymi) i **funkcjonalnym** (przeznaczenie lokalu na odpowiedni cel), ale także w sensie **prawnym** (zgodność z decyzjami administracyjnymi i przepisami prawa miejscowego). Stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyroki NSA: z 26 stycznia 2023 r.

sygn. akt II OSK 2641/21, z 23 czerwca 2020 r. sygn. akt II OSK 3778/19, z 14 maja 2019 r. II OSK 3432/28 i II OSK 3435/18 oraz wyroki WSA m.in. z 21 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 455/21, z 27 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 1341/20, z 14 września 2021 r. sygn. akt II SA/Lu 419/21, z 28 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Lu 563/19.

W przypadku lokali mieszkalnych, jak i lokali o innym przeznaczeniu, istotą ich samodzielności, jest to, że zespół pomieszczeń stanowiących ten lokal, ma służyć odpowiednio zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (w przypadku lokali mieszkalnych) albo zaspokojeniu potrzeb generowanych przez inne docelowe przeznaczenie lokalu (w przypadku lokali niemieszkalnych o innym przeznaczeniu). Tak jak nie można w lokalu mieszkalnym jako samodzielnych lokali wydzielić jego poszczególnych pomieszczeń (odrębnie kuchni, pokoju czy łazienki), gdyż pomimo iż każde z nich będzie się charakteryzowało samodzielnością techniczną (tj. wydzieleniem trwałymi przegrodami), to jednak dopiero razem zaspokajają potrzeby mieszkaniowe. Zdaniem Organu tak samo należy rozpatrywać obiekty takie jak hotele świadczące usługi hotelarskie. Jednostka hotelowa, choćby wydzielona trwałymi przegrodami, nie może stanowić samodzielnego lokalu, gdyż nie spełnia samodzielnie funkcji zaspokajania potrzeb związanych z funkcjonowaniem hotelu jako całości, bowiem jest częścią większego organizmu funkcjonalnego, obejmującego też m.in. recepcję, powierzchnie ruchu czy pomieszczenia techniczne. Należy odróżnić jednostkę hotelową od lokalu hotelowego, które jest pojęciem szerszym i obejmuje zespół pomieszczeń tworzących razem całość funkcjonalną a jednostka hotelowa jest tylko jego częścią i nie może być traktowana jako lokal samodzielny. Fakt, że pomieszczenie wydzielone jest ścianami trwałymi nie przesądza o jego samodzielności. Lokal użytkowy bowiem jest zespołem pomieszczeń, które mają służyć zaspokojeniu pewnych potrzeb, odpowiednich do przypisanej funkcji. Lokalami o innym przeznaczeniu mogą więc być tylko te części budynku, które celowo zostały zaprojektowane i wybudowane w sposób odpowiedni do prowadzenia w nich określonej działalności zgodnie z obowiązującymi przepisami (w tym przypadku do prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług hotelarskich zgodnie z ich definicją).

Jeżeli więc z decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zatwierdzonego nią projektu budowlanego, jak również z pozwolenia na użytkowanie nie wynika możliwość ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu, brak jest tym samym podstaw do wydania zaświadczenia potwierdzającego samodzielność lokalu (por. wyrok NSA z 24 maja 2023 r. sygn. akt II OSK 1890/20).

Obiekty hotelarskie nie mogą być projektowane dowolnie i nie mogą składać się jedynie z jednej jednostki hotelowej. Zarówno obecnie, jak i w czasie projektowania przedmiotowego obiektu, obowiązywały minimalne wymagania dotyczące funkcjonowania takich obiektów, wynikające z przepisów prawa budowlanego oraz przepisów dotyczących usług hotelarskich, które Organ omówił we wcześniejszej części niniejszego postanowienia.

Zatem stwierdzając brak zgodności z wydanym pozwoleniem na budowę (brak spełnienia przesłanki samodzielności w sensie prawnym) oraz brak zgodności wskazanych lokali o innym przeznaczeniu z obowiązującymi przepisami ustalającymi wymagania dla obiektów hotelarskich i usług hotelarskich (brak spełnienia przesłanki samodzielności funkcjonalnej), pomijając fakt wydania już zaświadczenia o samodzielności części hotelowej budynku, Organ nie może wydać zaświadczenia żądanej treści.

W obecnym porządku prawnym, zaświadczenie o samodzielności lokalu jest niezbędne wyłącznie do jednej czynności tj. ustanowienia odrębnej własności lokalu i przeniesienia własności tego lokalu na innego nabywcę. Wydanie takiego zaświadczenia ma zatem kluczowe znaczenie dla możliwości dokonania przekształceń własnościowych, a jego konsekwencje prawne wykraczają poza sam fakt wydzielenia lokalu – prowadzą bowiem do zmiany struktury własnościowej budynku. W takim przypadku przedsiębiorca prowadzący działalność hotelarską w pozostałej części obiektu, straciłby jakkolwiek wpływ na te lokale, choć prawnie odpowiada za spełnienie wymagań stawianych hotelom, zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami. Utrata możliwości zarządzania wszystkimi pomieszczeniami objętymi pierwotnie funkcją hotelową znacząco ograniczyłaby zgodność obiektu z przepisami dotyczącymi usług hotelarskich, w tym w szczególności standardów bezpieczeństwa, sanitarnych i jakościowych. Właściciel takiego wydzielonego lokalu może równie dobrze podjąć decyzję o samodzielnym w nim zamieszkaniu, wykorzystując lokal w sposób odmienny od funkcji hotelowej, na którą wydano pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie. W takiej sytuacji przedsiębiorca prowadzący działalność hotelarską w pozostałej części budynku nie będzie miał prawnych instrumentów zapobieżeniu temu procesowi ani możliwości skutecznej ochrony integralności funkcjonalnej i usługowej całego obiektu hotelowego. Działanie takie prowadziłoby do dezintegracji obiektu jako całości, skutkując naruszeniem prawa budowlanego, prawa miejscowego i przepisów regulujących działalność hotelarską.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn. 8 sierpnia 2012r. (sygn. akt I OSO 2281/11) stwierdził: „racją prawną wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu jest umożliwienie dokonania dalszych przekształceń własnościowych, przede wszystkim przez prawne wyodrębnienie nieruchomości lokalowej, zatem z pojęcia samodzielności lokalu, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ww. ustawy o własności lokali, należy wyprowadzić wniosek, że zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie pojęcia samodzielności lokalu, umożliwiającego wyodrębnienie takiej nieruchomości, która zapewnia korzystanie z nieograniczonego prawa własności”. Z powyższego wynika, że zaświadczenie o samodzielności lokali nie jest wyłącznie dokumentem o charakterze technicznym, ale wywołuje istotne skutki w sferze prawnej i właścicielskiej, których ocena musi uwzględniać szerszy kontekst prawny i funkcjonalny.

W takim stanie rzeczy, działając w oparciu o zasadę prawdy obiektywnej i kierując się zasadą swobodnej oceny dowodów (opartej nie tylko na zasadach logiki, doświadczeniu, ale również o przepisy prawa, w tym znajomości skutków jakie prawo przypisuje poszczególnym zdarzeniom prawnym przypisanym określonym stanom faktycznym), Organ stwierdza, że wydanie zaświadczenia o samodzielności poszczególnych jednostek hotelowych jako samodzielnych lokali, nie jest zgodne z uzyskanymi decyzjami administracyjnymi: o pozwoleniu na budowę i o pozwoleniu na użytkowanie i nie spełnia wymagań funkcjonalnych stawianych funkcji jaką mają pełnić. Przekształcenie poszczególnych jednostek hotelowych w odrębne lokale może prowadzić do powstania lokali mieszkalnych, zwanych już jako „mikrokawalerki”, czyli lokali o minimalnych metrażach, niespełniających jakichkolwiek wymagań higieniczno-sanitarnych, norm dotyczących nasłonecznienia ani budowlanych, obciążonych 23% podatkiem VAT. W konsekwencji sukcesywna sprzedaż jednostek hotelowych doprowadzi do utraty przez obiekt statusu hotelu w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych i tym samym doprowadzi do całkowitej zmiany jego

funkcji użytkowej, ustalonej w decyzjach: o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na użytkowanie. Prowadziłyby to do niezgodności rzeczywistego przeznaczenia obiektu z uzyskanymi decyzjami administracyjnymi.

Takie przekształcenie funkcji budynku jest możliwe wyłącznie w drodze przeprowadzenia procedury zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (zgodnie z art. 71 ustawy Prawo budowlane) lub przebudowy przewidzianej w ustawie Prawo budowlane. Zmiana taka nie może nastąpić w wyniku wydania zaświadczenia o samodzielności lokali, gdyż prowadziłyby to do obejścia przepisów prawa materialnego, w szczególności regulacji zawartej w art. 2 ustawy o własności lokali.

W konsekwencji stwierdzone w niniejszej sprawie niezachowanie wymogów z art. 2 ust. 1a i ust. 2 ustawy o własności lokali skutkowało odmową wydania zaświadczenia o samodzielności lokali.

Na marginesie należy zauważyć, że wielokrotnie w toku postępowania o wydanie rzeczonoego zaświadczenia Inwestor powołuje się na wcześniej wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy zaświadczenia dla budynków przy ul. Kasprzaka 31 i Al. Prymasa Tysiąclecia 83A, stwierdzając, że zapadły one w takim samym stanie prawnym, jaki obecnie został przedstawiony w dokumentacji załączonej do wniosku. Otóż, po pierwsze w polskim systemie prawnym nie działa prawo precedensu – każda spawa podlega indywidualnej ocenie według obowiązującego stanu faktycznego i prawnego, niezależnie od rozstrzygnięć zapadłych w innych, choćby podobnych sprawach. Po drugie, już wówczas Organ prezentował konsekwentnie takie samo stanowisko jak obecnie, sygnalizując ryzyka prawne związane z wydzielaniem jednostek hotelowych jako odrębnych lokali - zatem Inwestor od początku ma pełną świadomość zarówno problemu, jak i odmiennego stanowiska Organu. Należy przy tym podkreślić, że przywoływane zaświadczenia zostały wydane wyłącznie w wykonaniu rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, co znajduje jednoznaczne potwierdzenie w ich treści i oznacza, że wydanie tych zaświadczeń nie było wyrazem swobodnego uznania administracyjnego Organu, lecz realizacją wskazówek rozstrzygnięcia SKO.

Skoro zatem jako przykład zostały przez Inwestora przywołane budynki znajdujące się przy ul. Kasprzaka 31 i przy ul. Prymasa Tysiąclecia 83A, które zdaniem Inwestora mogą funkcjonować pomimo wydzielenia poszczególnych jednostek hotelowych jako samodzielne lokale należy prześledzić, jak one funkcjonują w rzeczywistości i w odbiorze społecznym. Weryfikacja ta jednoznacznie dowodzi, że w rzeczywistości obiekty te nie funkcjonują jako hotele - nie zostały bowiem wpisane do Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich (Rejestr CWOH) prowadzonego przez Marszałka Województwa Mazowieckiego. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich „Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim, o którym mowa w art. 35 ust. 1, przedsiębiorca **jest obowiązany** uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii”. Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 1 tej ustawy „Zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje, kategorię nadaje oraz prowadzi ich ewidencję marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego. Co więcej, art. 35 ust. 4 tej ustawy stanowi jednoznacznie, że „Domniemywa się, że

w obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie bez uprzedniego zgłoszenia do właściwej ewidencji, o której mowa w art. 38, **nie są spełnione wymagania sanitarne**, o których mowa w ust. 1 pkt 2". Organ dokonał weryfikacji zarówno rejestru tabelarycznego CWOH, jak i mapy lokalizacji obiektów hotelarskich przy ul. Kasprzaka i Al. Prymasa Tysiąclecia - żaden ze sposobów weryfikacji nie potwierdził istnienia zarejestrowanych hoteli w tej lokalizacji.

Ponadto na stronie internetowej <https://www.varsoviaapartamenty.pl/> (Grupy J.W. Construction) dostępna jest oferta dotycząca apartamentów przy ul. Kasprzaka 31 w Warszawie, opisana jako „Apartamenty z aneksami kuchennymi w systemie hotelowym”, która zgodnie z opisem zawartym na stronie skierowana jest do ludzi, którzy „nie chcą jednak korzystać z oferty hotelowej lecz z samodzielnych mieszkań” oferując również „wynajem długoterminowy” na min. 6 miesięcy. Przypomnieć w tym miejscu należy, że podstawową cechą usługi hotelarskiej jest **krótkotrwały** wynajem mieszkań. Oferowanie wynajmu długotrwałego świadczy o faktycznym wykorzystaniu tych lokali w celu prowadzenia samodzielnych gospodarstw domowych, co pozostaje w rażącej sprzeczności z deklaracjami składanymi przez Inwestora w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 77 KPA „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć materiał dowodowy. Zaś w myśl art. 75 ust. 1 KPA „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”.

W tym kontekście, na poparcie ustaleń faktycznych, Organ do akt załączył screen z forum mieszkańców budynków na Kasprzaka 29 i 29A zawiązanego na popularnym portalu społecznościowym. Screen ten dokumentuje rzeczywistą sytuację części hotelowej budynku, gdzie mieszkańcom udziela się instrukcji, aby w petycji podawali adres zamieszkania inny niż Kasprzaka 29, gdyż „obecnie nie ma zgody na korzystanie z tych lokali na warunkach lokali mieszkaniowych” (dołączono do akt sprawy). Część hotelowa nie posiada również żadnych oznaczeń hotelowych, co jest obowiązkiem wynikającym z ustawy o obiektach hotelarskich (zdjęcia z wejścia do części hotelowej budynku dołączono do akt sprawy). Takie działania wyraźnie wskazują na świadome działanie Inwestora i zaplanowaną próbę obchodzenia przepisów prawa budowlanego i lokatorskiego oraz jednoznacznie obnażają rzeczywiste intencje Inwestora.

Powyższe fakty prowadzą do wniosku, że działania Inwestora zmierzają do wykorzystywania budynku w sposób niezgodny z wydanym pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie. Żądane przez Inwestora zaświadczenie o samodzielności lokali miałyby w istocie jedynie zalegalizować istniejący stan faktyczny, do którego powstania Inwestor sam doprowadził naruszając ustalenia zawarte w decyzjach administracyjnych. Ponadto z Organem kontaktują się telefonicznie mieszkańcy budynków przy ul. Kasprzaka 29 i ul. Kasprzaka 29a, a także osoby, które podpisały z Inwestorem umowy przedwstępne zakupu przedmiotowych jednostek hotelowych. W rozmowach telefonicznych mieszkańcy ci wyraźnie wskazują, że mieszkają w tych jednostkach od dłuższego czasu i są zdesperowani, ponieważ nadal nie mogą przenieść na siebie własności.

Zatem obiekt ten w odbiorze społecznym oraz w świetle treści kierowanych do potencjalnych klientów ofert, funkcjonuje jako budynek do zamieszkania na zasadach najmu długookresowego,

Biurowo Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy
Al. Jerozolimskie 44, 00-024 Warszawa, tel. 22 443 23 01, faks 22 443 24 52

a nie jako obiekt służący do krótkotrwałego i ogólnodostępnego zakwaterowania charakterystycznego dla działalności hotelarskiej.

Wydanie pozytywnego zaświadczenia Inwestorowi, zgodnie z jego żądaniem – oznaczałoby nie tylko faktyczną zgodę na naruszenie decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie, lecz również współudział w legalizacji nieuczciwych praktyk polegających na nielegalnym przekształcaniu funkcji budynków, z całkowitym pominięciem procedur przewidzianych w prawie budowlanym i w ustawie o usługach hotelarskich. Na taki proceder nie może być przyzwolenia ze strony Organu.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na szerszy kontekst opisywanego przez media zjawiska tzw. patodeweloperki oraz wykorzystania instytucji obiektów zamieszkania zbiorowego do próby obchodzenia obowiązujących norm prawnych, którego przedmiotowa sprawa jest jaskrawym przykładem. Proceder ten polega na świadomym projektowaniu i realizowaniu obiektów formalnie klasyfikowanych jako obiekty zamieszkania zbiorowego – a więc przeznaczonych do krótkoterminowego zakwaterowania – w celu ich faktycznego przekształcenia w budynki mieszkalne, przy jednoczesnym obejściu wymagań stawianych zabudowie mieszkaniowej. Obiekty te powstają często na nieruchomościach, na których nie dopuszczono zabudowy mieszkaniowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzjach o warunkach zabudowy.

Deweloperzy, nie mogąc formalnie realizować inwestycji mieszkaniowych, budują aparthotele lub inne budynki zamieszkania zbiorowego, a następnie próbują wydzielać w nich samodzielne lokale wykorzystywane do stałego zamieszkania. Lokale te – często o skrajnie niskim standardzie użytkowym (powierzchnie poniżej 25 m², brak wymaganego nasłonecznienia, niewystarczająca wentylacja, brak odpowiednich zabezpieczeń przeciwpożarowych czy akustycznych) – w żadnym wypadku nie uzyskałyby pozwolenia na budowę jako lokale mieszkalne spełniające obowiązujące przepisy techniczno-budowlane.

Skutkiem powstawania takich obiektów jest trwała degradacja ładu przestrzennego – poprzez zagospodarowanie terenu niezgodnie z jego przeznaczeniem ustalonym w aktach prawa miejscowego. Co istotne, zabudowa mieszkaniowa wymaga zapewnienia pełnej infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, przychodni, terenów rekreacyjnych), której tereny usługowe, przeznaczone na krótkoterminowe zakwaterowanie, z reguły nie posiadają i nie są do niej dostosowane. W efekcie obiekty funkcjonujące jako budynki mieszkalne, ale lokalizowane na terenach usługowych, generują nieprzewidziane i niekontrolowane obciążenia dla infrastruktury miejskiej: technicznej (większe zużycie wody, zwiększona produkcja odpadów), komunikacyjnej (korki, przepełnione parkingi) i społecznej (przeciążenie szkół, przychodni, terenów zieleni), prowadząc do konfliktów społecznych i pogorszenia warunków życia mieszkańców. Szczególnie jaskrawym przykładem jest rozbieżność wskaźników parkingowych, które dla zabudowy mieszkaniowej są wyższe, np. dla zabudowy mieszkaniowej przyjmuje się 1-1,5 miejsce postojowe na 1 lokal, podczas gdy dla zabudowy usługowej (hotelowej) bywa to zaledwie 5 miejsc na 1000 m² powierzchni użytkowej. W praktyce oznacza to całkowicie nieprzygotowanie takich inwestycji do obsługi komunikacyjnej wynikającej z ich faktycznego, a nie deklarowanego, sposobu użytkowania. W przypadku zamieszkiwania rodzin w lokalach formalnie usługowych skutkuje to drastycznym deficytem miejsc postojowych i przeciążeniem okolicznych ulic.

Dodatkowo takie działania stanowią naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Inwestorzy, realizując budynki mieszkalne pod pozorem budynków usługowych, unikają spełniania bardziej rygorystycznych wymagań planistycznych i techniczno-budowlanych oraz obniżają koszty inwestycji. Prowadzi to do nieuczciwej konkurencji wobec inwestorów działających zgodnie z przepisami prawa.

Najbardziej odczuwalnym skutkiem dla mieszkańców jest istotne obniżenie jakości życia. Lokale o niewielkich metrażach, pozbawione odpowiedniego doświetlenia, ochrony akustycznej oraz przestrzeni wspólnych i rekreacyjnych, nie zapewniają godnych warunków do stałego zamieszkania. Brak możliwości meldunku powoduje dodatkowe trudności w dostępie do lokalnych usług publicznych oraz w formalnościach urzędowych i kredytowych, zaś obciążenie lokali podatkami od nieruchomości użytkowych generuje dodatkowe koszty. W ostateczności, takie „przekształcenia” to działanie na szkodę nabywców, nierzadko zaciągających kredyt na zakup nieruchomości i kupujących substandard.

W świetle powyższego wydawanie zaświadczeń o samodzielności lokali w obiektach zamieszkania zbiorowego, które są faktycznie wykorzystywane jako mieszkania, prowadzi do trwałego naruszenia interesu publicznego. Wydanie zaświadczenia w przedmiotowej sprawie byłoby równoznaczne z legalizacją procesu trwałego i nieodwracalnego przekształcenia funkcji budynku wbrew decyzjom administracyjnym (pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na użytkowanie) oraz wbrew zasadzie praworządności. Legalizacja obchodzenia prawa poprzez wydawanie zaświadczeń godziłaby nie tylko w przepisy prawa budowlanego i ustawy o własności lokali, ale również w zaufanie obywateli do państwa prawa, utrwalając patologiczne zjawiska na rynku nieruchomości.

W związku z powyższym Organ, kierując się zasadą ochrony interesu publicznego, zasadą praworządności oraz obowiązkiem czuwania nad zgodnością procesu budowlanego i użytkowania obiektów z obowiązującymi przepisami prawa, nie znajduje podstaw do wydania żadanego zaświadczenia. W przypadku ewentualnego wniesienia zażalenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Organ wyraża oczekiwanie, że Kolegium spojrzy na sprawę w sposób kompleksowy, uwzględniając nie tylko brzmienie przepisów, ale także ich cel oraz realne skutki społeczne i przestrzenne. Organ podkreśla, że podejmowane w tego rodzaju sprawach rozstrzygnięcia mają charakter trwały i nieodwracalny – raz wyrażona zgoda na funkcjonowanie lokali użytkowych w obiektach zamieszkania zbiorowego, powstałych z obejściem prawa, skutkuje trwałą degradacją ładu przestrzennego i pogorszeniem jakości życia mieszkańców, co w konsekwencji jest działaniem na ich szkodę. **Nawet jeśli przepisy ustawy o własności lokali dotyczące stwierdzenia samodzielności lokalu nie są doskonałe i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, to tym bardziej nie należy ich stosować w oderwaniu od innych przepisów, takich jak prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niedoskonały przepis nie może być usprawiedliwieniem dla akceptowania działań rażąco sprzecznych z zasadami praworządności i ochrony interesu publicznego.** W ocenie Organu, w tego typu sprawach konieczne jest zajęcie stanowiska, które nie będzie prowadziło do utrwalania skutków praktyk, które słusznie uzyskały miano patodeweloperskich i utraty zaufania obywateli do instytucji państwa prawa.

Warto również wspomnieć, że inne składy orzekające Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie rozpatrujące zażalenia w sprawach o zbliżonej tematyce podzieliły stanowisko Prezydenta m.st. Warszawy uznając brak podstaw do wydania zaświadczenia o samodzielności dla poszczególnych jednostek hotelowych.

POUCZENIE:

Na niniejsze postanowienie przysługuje zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, za pośrednictwem organu wydającego postanowienie, w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.

Zażalenia na postanowienia należy składać: w Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy (Aleje Jerozolimskie 44, 00-024 Warszawa), na adres do doręczeń elektronicznych (ADE): AE:PL-79408-50689-FDSVF-21, lub na adres ePUAP: /UMSTWarszawa/skrytkaESP



z up. PREZYDENTA M.ST. WARSZAWY

Olga Szewczyk
Olga Szewczyk

p.o. Naczelnika
Wydziału Architektoniczno-Budowlanego Północ
w Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego

Otrzymuje:

1. J.W. Construction Holding. S.A. – pełnomocnik: P. Rafał Kościeszka
2. a/a BAiPP AM-AN.

Sprawę prowadzi: Aneta Włodarczyk, tel. 22 325 81 46, e-mail: aneta.wlodarczyk@um.warszawa.pl
adres do korespondencji elektronicznej (ADE): AE:PL-79408-50689-FDSVF-21;
adres ePUAP: /UMSTWarszawa/skrytkaESP

