

Informacja w Sprawach Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ 22 553 70 70 Radom 48 368 99 08 * informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Czytelnia Akt Pn.- Pt. 8 ³⁰ - 15 ³⁰ System rezerwacji akt - bip.warszawa.wsa.gov.pl Wydz. I, II, IV, VII - ul. Jana Kazimierza 10, tel. 22 553 78 21 Wydz. III - ul. Jasna 2/4, tel. 22 553 78 23 Wydz. V, VI - ul. Jana Pankiewicza 4, tel. 22 553 70 37 Wydz. VIII Radom - ul. J. Słowackiego 7 tel. 48 368 99 18	Biuro Podawcze Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ Lokalizacja BP patrz „Czytelnia Akt” ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESP
NIP 525-228-33-65	REGON 015608709	Numer rachunku bankowego Sądu – 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000
E – TERMINARZ -- wykaz posiedzeń Sądu oraz ich wyniki (bip.warszawa.wsa.gov.pl)		

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

WYDZIAŁ VII

ul. Jana Kazimierza 10

01-248 Warszawa

Dnia **24 lipca 2024 r.**

Sygn. akt **VII SA/Wa 2617/23**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

r.pr. Maciej Oborski
Pełnomocnik J.W. Construction Holding S.A. z
siedzibą w Ząbkach
ul. Radzymińska 326
05-091 Ząbki

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 lipca 2024 r. sekretariat Wydziału VII Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi skarżącego – odpis wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Magdalena Kałuska
[Signature]
referent stażysta

- Sygn. akt VII SA/Wa 2617/23



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Mirosław Montowski
Sędziowie: sędzia WSA Jolanta Augustyniak-Pęczkowska
asesor WSA Paweł Konicki (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **28 czerwca 2024 r.**
sprawy ze skargi **J.W. Construction Holding S.A.** z siedzibą w Ząbkach
na postanowienie **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie**
z dnia **20 września 2023 r.** znak: **KOC/3823/Zs/23**
w przedmiocie **wydania zaświadczenia o samodzielności lokali niemieszkalnych**

- 1) uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 maja 2023 r. Nr 238/WOL/2023,**
- 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz J.W. Construction Holding S.A. z siedzibą w Ząbkach kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Kałuska

referent stażysta

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi J.W. Construction Holding S.A. z siedzibą w Ząbkach jest postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 20 września 2023 r. (znak KOC/3823/Zs/23), utrzymujące w mocy postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy z 24 maja 2023 r. (nr 238/WOL/2023) w przedmiocie wydania zaświadczenia o samodzielności lokali niemieszkalnych.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie sprawy:

Pismem z 23 września 2022 r. Spółka J.W. Construction Holding złożyła wniosek o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali w budynkach przy ul. Kasprzaka 29, 29A i 29D w Warszawie. Do wniosku załączono: oryginał udzielonego pełnomocnictwa, decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy z 13 września 2022 r. o pozwoleniu na użytkowanie budynku przy ul. Kasprzaka 29, decyzję z 29 lipca 2022 r. o pozwoleniu na użytkowanie budynku przy ul. Kasprzaka 29A, rzuty kondygnacji z wyszczególnionymi lokalami, uprawnienia osoby potwierdzającej rzuty, zawiadomienie Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy z 12 grudnia 2018 r. 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. Przy piśmie z 17 października 2022 r., na wezwanie organu, wnioskodawca uzupełnił braki wniosku.

25 października 2022 r. Prezydent m.st. Warszawy wydał zaświadczenie Nr 357/2022 o samodzielności lokali mieszkalnych oraz niemieszkalnych o funkcji usługowej i biurowej, natomiast postanowieniem z 25 października 2022 r. odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokali niemieszkalnych 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 oraz lokalu niemieszkalnego garażu wielopoziomowego.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożyła skarżąca Spółka.

Na odrębny wniosek Prezydent m.st. Warszawy wydał zaświadczenie Nr 371/2022 z 10 listopada 2022 r. o samodzielności lokali niemieszkalnych o funkcji garaży wielopoziomowych w budynkach przy ul. Kasprzaka 29 i 29A.

Postanowieniem z 6 października 2022 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło w całości zaskarżone postanowienie i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Postanowieniem z 21 stycznia 2023 r. Prezydent m.st. Warszawy wezwał wnioskodawcę do przedłożenia informacji o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich oraz wykazania spełnienia minimalnych wymagań co do wyposażenia innych obiektów świadczących usługi hotelarskie w związku z § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Pismem z 26 stycznia 2023 r. wnioskodawca odpowiedział na ww. postanowienie oraz wskazał, że wycofuje swoje żądanie dotyczące wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu niemieszkalnego garażu wielopoziomowego usytuowanego w budynkach przy ulicy Kasprzaka 29 i Kasprzaka 29A. Pismo nie zawierało jednak wskazanych w wezwaniu informacji.

Postanowieniem z 3 lutego 2023 r. Prezydent m.st. Warszawy ponownie odmówił wydania zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokali niemieszkalnych 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, na terenie nieruchomości stanowiącej działkę o nr ewid. 3/15 z obrębem 6-05-05 w Dzielnicy Wola m.st. Warszawy.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożyła skarżąca Spółka.

Postanowieniem z 12 kwietnia 2023 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie uchyliło w całości zaskarżone postanowienie i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, uznając, że żądanie organu odnośnie przedstawienia informacji o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego oraz wykazania spełnienia minimalnych wymagań co do wyposażenia nie znajdują uzasadnienia na gruncie ustawy o własności lokali.

Ponownie rozpoznając sprawę, Prezydent m.st. Warszawy postanowieniem z 24 maja 2023 r. na podstawie art. 219 K.p.a. 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, na terenie nieruchomości stanowiącej działkę o nr ewid. 3/15 z obrębu 6-05-05 w Dzielnicy Wola m.st Warszawy.

Jak wskazał organ I instancji, budynek został wybudowany na podstawie decyzji o pozwolenie na budowę z 8 maja 2018 r. Z przedłożonej inwentaryzacji oraz części rysunkowej zatwierdzonego projektu budowlanego wynika, że zaznaczone w inwentaryzacji „lokale niemieszkalne” oznaczone numerami: 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 – wydzielone są trwałymi ścianami i posiadają wejścia z korytarza. Pod względem technicznym spełniają wymóg art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali.

Funkcja lokali – usługi hotelowe nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu oznaczonego symbolem „W1b-U/MW”: przeznaczenie podstawowe - usługi i/lub zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; przeznaczenie dopuszczalne - nie ustala się (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu Czyste - rejon ulicy Prądzyńskiego, zatwierdzony uchwałą nr XXXIX/1011/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 19 lipca 2012 r., poz. 5457).

Analizując z kolei projekt budowlany zatwierdzony decyzją z 8 maja 2018 r., organ I stwierdził, że budynek przy ul. Kasprzaka 29, oznaczony jako Dk, został określony na rysunku zagospodarowania terenu jako budynek hotelowy z usługami. Zgodnie z opisem technicznym projektu zagospodarowania terenu, w budynku Dk zaprojektowano: 482 mieszkania, 170 jednostek hotelowych, 27 lokali usługowych, 380 biur. W bilansie miejsc postojowych znajduje się następujący zapis *„Hotele – przyjęto 67 m. p. (15 miejsc/ 1000 m² powierzchni użytkowej bez powierzchni pomocniczej)”. Zgodnie z opisem technicznym części architektonicznej projektu budowlanego „zaprojektowano 170 jednostek hotelowych o zróżnicowanej strukturze od jednopokojowych z aneksem kuchennym do 2 pokojowych i większych z aneksem kuchennym lub kuchnią oraz 380 jednostek biurowych. Obsługę bezpośrednią jednostek hotelowych i biur stanowią zespoły recepcyjne sprawujące jednocześnie kontrolę dostępu do tych części budynku”. Z części rysunkowej zatwierdzonego projektu wynika, że jednostki hotelowe oznaczone numerami: 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, usytuowane są na kondygnacjach od czwartej do piętnastej i posiadają wejścia ze wspólnych korytarzy, wydzielonych od pozostałych części budynku o innych funkcjach. Również w części projektu „*Warunki ochrony pożarowej*”, wyodrębniona została część hotelowa, która stanowi odrębną strefę pożarową o kategorii zagrożenia ludzi ZL V, natomiast lokale biurowe i usługowe oddzielne strefy o kategorii ZL III.

Decyzją z 13 września 2022 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy udzielił pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami, częścią hotelową, garażem podziemnym, infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu przy ul. Kasprzaka 29, z wykonaniem zmian nieistotnych, przedstawionych w dokumentacji powykonawczej. W powyższej decyzji wskazano kategorie obiektu: XIII, XIV, XVI, XVII. Kategoria XIV to budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne.

W ocenie organu I instancji, zarówno z projektu budowlanego, jak i pozwolenia na użytkowanie wynika, że w budynku przewidziana była wyodrębniona część hotelowa, dla której wydzielono odrębne zespoły recepcyjne na parterze budynku. Nigdzie w projekcie ani w pozwoleniu na użytkowanie nie wskazano, że projektuje się niezależne lokale usługowe o funkcji hotelowej.

Zdaniem organu, zaprojektowanie i oddanie do użytkowania części hotelowej o kategorii XIV, posiadającej 170 jednostek hotelowych oraz analiza projektu budowlanego wskazują, że jest to całość funkcjonalna, wydzielona z budynku, a poszczególne jednostki hotelowe nie są samodzielными lokalami. Wnioskodawca określił funkcję lokali użytkowych jako samodzielne lokale w ramach funkcji hotelowej - usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), co jest sprzeczne z zatwierdzonym projektem budowlanym i pozwoleniem na użytkowanie. Pomimo zatem technicznego wydzielenia jednostek hotelowych trwałymi ścianami - ustanowienie odrębnej własności lokali niemieszkalnych o numerach wymienionych powyżej jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej - usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego) byłoby niezgodne z pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie, zatem nie spełniałoby przesłanki art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożyło J.W. Construction Holding S.A. w Ząbkach.

Postanowieniem z 20 września 2023 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ząbkach na podstawie art. 138 § 1 w związku z art. 144 K.p.a. utrzymało zaskarżone postanowienie w mocy.

Jak wskazało Kolegium nie jest sporne w sprawie, że w świetle przedłożonej przez Spółkę inwentaryzacji oraz części rysunkowej zatwierdzonego projektu budowlanego „lokale niemieszkalne” oznaczone numerami: 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, pod względem technicznym spełniają wymóg z art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali (są wydzielone są trwałymi ścianami i posiadają wejścia z korytarza). Przedmiotem sporu jest natomiast to, czy „lokale niemieszkalne” oznaczone tymi numerami, spełniają przesłankę z art. 2 ust. 1a tej ustawy.

Kolegium podzieliło stanowisko organu I instancji, że ustanowienie odrębnej własności lokali niemieszkalnych o ww. numerach jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej - usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego) byłoby niezgodne z pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie, zatem nie spełniałoby przesłanki z art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali.

W ocenie organu odwoławczego, z przedłożonej dokumentacji wynika, że inwestycja została zrealizowana na podstawie ostatecznej decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 8 maja 2018 r. a Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy decyzją z dnia 13 września 2022 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zarówno jednak z projektu budowlanego jak i pozwolenia na użytkowanie wynika, że w budynku przy ul. Kasprzaka 29 przewidziana była wyodrębniona część hotelowa, dla której wydzielono odrębne zespoły recepcyjne na parterze budynku. Zarówno w projekcie, jak i w pozwoleniu na użytkowanie nie wskazano, że projektuje się niezależne lokale usługowe o funkcji hotelowej. Wniosek złożony przez Spółkę zawiera żądanie wydania zaświadczenia o samodzielności lokali niemieszkalnych, gdy tymczasem budynek o funkcji hotelowej przeznaczony jest do świadczenia usług związanych z pobytem klientów.

Zdaniem Kolegium zaprojektowanie i oddanie do użytkowania części hotelowej o kategorii XIV, posiadającej 170 jednostek hotelowych oraz analiza projektu

budowlanego wskazują, że jest to całość funkcjonalna, wydzielona z budynku, a poszczególne jednostki hotelowe nie są samodzielnymi lokalami. Wnioskodawca określił funkcje lokali użytkowych jako samodzielne lokale w ramach funkcji hotelowej - usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego), co jest sprzeczne z zatwierdzonym projektem budowlanym i pozwoleniem na użytkowanie.

Natomiast zarzuty podniesione w zażaleniu nie podważają powyższego stanowiska.

Skargę na powyższe postanowienie złożyło J.W. Construction Holding S.A. w Ząbkach, zarzucając mu:

1. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na zebraniu, rozpatrzeniu oraz dokonaniu przez ten organ oceny materiału dowodowego wbrew regułom wynikającym z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 K.p.a., w szczególności poprzez nieprawidłową ocenę, że zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na dokonanie pozytywnej oceny co do samodzielności lokali, o której mówią przepisy ustawy o własności lokali, bowiem przedmiot żądania nie jest zgodny z przedłożonymi decyzjami o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na użytkowanie, z których nie wynika możliwość ustanowienia odrębnej własności lokali, a to z tej przyczyny, że w projekcie architektoniczno-budowlanym nie wskazano, że projektuje się „*niezależne lokale usługowe o funkcji hotelowej*” lecz „*jednostki hotelowe*” podczas gdy to nie nazwy (nomenklatura) przyjęte przez architekta w projekcie budowlanym winny decydować o możliwości stwierdzenia samodzielności lokalu lecz przesłanki ustawowe;
2. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. w szczególności poprzez utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, podczas, gdy decyzja wydana została z oczywistym naruszeniem przepisów prawa, wobec czego winna podlegać uchyleniu, a sprawa winna podlegać w dalszym ciągu rozpoznaniu przez organ I instancji,
3. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 2 ust. 1 a i 2 ustawy o własności lokali poprzez uznanie, iż w części odnoszącej się do funkcji hotelowej budynku brak wskazania w projekcie architektoniczno-

budowlanym, iż projektuje się niezależne lokale usługowe o funkcji hotelowej, determinuje brak możliwości potwierdzenia samodzielności lokali, mimo że z całokształtu materiału dowodowego wynika, iż budynek w części odnoszącej się do funkcji hotelowej zaprojektowany i wybudowany został w ten sposób, iż znajdują się w nim samodzielne lokale o funkcji innej niż mieszkalna, a nadto że art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, na który powołuje się organ, w ujęciu systemowym dedykowany jest do przedsiębiorców prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność hotelarską, a nie do właścicieli lokali lub budynków, w związku z czym w żadnym razie nie determinuje on formy organizacyjno-prawnej hotelu, w tym struktury właścicielskiej hotelu w rozumieniu ww. ustawy,

4. naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego, a to zasady praworządności (legalizmu działania organu administracji) – art. 6 K.p.a.), zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a K.p.a.), zasady pogłębiania zaufania obywateli i utrwalonych praktyk rozstrzygania spraw (art. 8 K.p.a.), zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 K.p.a.).

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżąca Spółka wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego je postanowienia Prezydenta m. st. Warszawy z 24 maja 2023 r. i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, a także o zasądzenie od Samorządowego Kolegium Odwoławczego kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Spółka wskazała, że zaprojektowany i zrealizowany budynek jest budynkiem o mieszanych funkcjach, tj. budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, z usługami, biurami, częścią hotelową, garażem podziemnym i zaliczony został do kategorii XIII, XIV, XVI, XVII wg klasyfikacji obiektów budowlanych. Z projektu architektoniczno-budowlanego wynikało, że budynek został zaprojektowany w ten sposób, że znajdować się będą w nim samodzielne lokale, nie tylko w odniesieniu do części o funkcji mieszkalnej czy biurowej, lecz także w części odnoszącej się do funkcji hotelowej. Wskazanie w decyzji o pozwoleniu na budowę

czy użytkowanie, że zrealizowany obiekt jest w części obiektem o funkcji hotelowej nie stoi na przeszkodzie wydaniu przez organ zaświadczenia o samodzielności lokali znajdujących w takim obiekcie. Wskazanie w tych decyzjach na funkcję hotelową nie wyłącza możliwości wybudowania i użytkowania takiego obiektu w taki sposób, że w jego ramach funkcjonować będą samodzielne lokale użytkowe - niemieszkalne w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie, a przeznaczone właśnie do świadczenia usług zakwaterowania w celu okresowego pobytu. Stwierdzenie organów prowadzi natomiast do wniosku, że gdyby w projekcie zamiast pojęcia „jednostka hotelowa” operowano pojęciem „niezależny lokal usługowy o funkcji hotelowej”, organy nie widziałyby przeszkód w wydaniu zaświadczenia.

Jak zaznaczyła Spółka, o ile bowiem prawdą jest, że budynek został zaprojektowany w taki sposób, że jego część o funkcji hotelowej „odseparowana” została od części budynku o funkcji mieszkalnej w ten sposób, iż do części tych zaprojektowano oddzielne wejścia i odrębną komunikację wewnątrz obiektu, to jednak w żadnym razie okoliczność ta nie przesądza, że w ramach tej oddzielnej części hotelowej nie jest możliwe ustanowienie odrębnej własności lokali. Brak jest bowiem w polskim systemie prawnym przepisu, który taki zakaz by statuował. W szczególności taką podstawą prawną nie jest art. 36 pkt 1 o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych ani jakikolwiek inny przepis tej ustawy. Jakkolwiek ustawa ta definiuje pojęcie hotelu, to sama ustawa nie jest adresowana do właścicieli lokalu czy przedsiębiorcy prowadzącego działalność deweloperską, ale do przedsiębiorcy prowadzącego lub zamierzającego prowadzić działalność hotelarską. Natomiast część o funkcji hotelowej przedmiotowego budynku spełnia wymagane prawem i normami parametry techniczno-budowlane, co zostało potwierdzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

W zakresie struktury właścicielskiej części przedmiotowego budynku o funkcji hotelowej, zastosowanie znajdować będzie przede wszystkim ustawa o własności lokali, skoro nie budzi wątpliwości, że zrealizowany obiekt budowlany ma charakter wielolokalowy. W polskim systemie prawnym brak jest przepisu prawa, który zakazywałby ustanowienia odrębnej własności lokalu w budynku o funkcji hotelowej. Możliwe w praktyce i dopuszczalne pod względem prawnym jest prowadzenie

działalności hotelarskiej w obiekcie, który składać się będzie z co najmniej 10 samodzielnych lokali.

Odpowiedź na skargę złożyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, wnosząc o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 – zwanej dalej P.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, niebędąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Z kolei zgodnie z art. 145 § 1 P.p.s.a. w sytuacji, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to – w zależności od rodzaju naruszenia – uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając niniejszą sprawę uznał, że skarga jest zasadna.

Stwierdzić na wstępie należało, że zgodnie z art. 217 § 1 K.p.a. na żądanie zainteresowanego (osoby ubiegającej się o zaświadczenie) organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie w celu urzędowego potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, albo gdy takiego potwierdzenia wymaga przepis prawa

albo też osoba ubiegająca się o wydanie zaświadczenia ma interes prawny w potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (art. 217 § 2 K.p.a.). Za pomocą zaświadczenia organ stwierdza wyłącznie to, co mu jest wiadome i nie rozstrzyga żadnej sprawy. Przedmiot postępowania o wydanie zaświadczenia nie obejmuje kompetencji do orzekania przez organ w danej sprawie administracyjnej (to jest w zakresie ustalania praw lub obowiązków administracyjnoprawnych podmiotów prawa), ale wyłącznie poświadczają fakty lub stany prawne wynikających z dokumentów będących w dyspozycji organu. Organ może zatem zaświadczyć tylko o tym, co w bezpośredni sposób wynika z dokumentów pozostających w jego dyspozycji, które wiążą się z zakresem wykonywanych przez niego ustawowych kompetencji. Wydanie zaświadczenia (tak samo jak odmowa wydania zaświadczenia) samo w sobie nie kreuje i nie może kreować zatem żadnego nowego stanu prawnego. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o żądanej treści następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 219 K.p.a.).

Przedmiotem niniejszej sprawy jest wniosek skarżącej Spółki, aktualnie odnoszący się do wydania zaświadczenia o samodzielności lokali niemieszkalnych o numerach wymienionych jak na wstępie, jako lokali użytkowych w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r., poz. 1048 ze zm.): „*[s]amodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej "lokalami", mogą stanowić odrębne nieruchomości". „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” (art. 2 ust. 1a).*

„*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 samodzielných lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne”.*

„Spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1a-2, stwierdza starosta w formie zaświadczenia” (art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali).

W okolicznościach niniejszej sprawy, poza sporem pozostawało ustalenie, że oznaczone na wstępie lokale spełniają warunek technicznej samodzielności. Jak wskazywały organy, są one wydzielone trwałymi ścianami i posiadają wejścia z korytarza, a zatem pod względem technicznym spełniają one warunek, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali. Ustalenie to nie budziło również wątpliwości Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę, skoro korzystanie z tych lokali nie wiąże się z koniecznością korzystania z pomieszczeń znajdujących się w innych lokalach.

Przedmiotem sporu, jak wyraźnie określiło to Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, była natomiast okoliczność, czy przedmiotowe lokale niemieszkalne spełniają przesłankę z art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali. W tym zakresie Kolegium uznało za organem I instancji, że ustanowienie własności tychże lokali niemieszkalnych, określonych w pozwoleniu na budowę jako „jednostki hotelowe”, byłoby niezgodne z pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie.

Analizując tak przedstawiony problem, zauważyć należy, że aktualnie obowiązujące przepisy definiują jedynie „samodzielny lokal mieszkalny” (art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali). Brak jest natomiast definicji lokalu o przeznaczeniu na cele inne niż mieszkalne. Ustawodawca w tym zakresie odsyła do „odpowiedniego stosowania” przepisu o samodzielnym lokalu mieszkalnym. Kluczowym zatem pozostaje ustalenie zakresu „odpowiedniego” stosowania przepisu o samodzielnym lokalu mieszkalnym do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe (art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy o własności lokali).

Jak podkreśla się w orzecznictwie z uwagi na fakt, że w obowiązujących przepisach brak jest definicji lokalu o przeznaczeniu innym niż mieszkalne (z wyjątkiem odniesienia zawartego z zdaniu drugim art. 2 ust. 2 ustawy), posiłkować należy się przepisem § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225 ze zm.), gdzie w pkt 9 - 14 zamieszczono kolejno definicje: mieszkania, pomieszczenia mieszkalnego, pomieszczenia pomocniczego, pomieszczenia technicznego, pomieszczenia gospodarczego oraz lokalu użytkowego. Ten ostatni został definiowany jako „jedno pomieszczenie lub zespół pomieszczeń,

wydzielone stałymi przegrodami budowlanymi, niebędące mieszkaniem, pomieszczeniem technicznym albo pomieszczeniem gospodarczym” (§ 3 pkt 14 ww. rozporządzenia). Lokalem samodzielny innym niż lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy o własności lokali może być zatem lokal użytkowy/usługowy, ale również lokal o innym przeznaczeniu np. gospodarczym, o ile jest to izba w budynku (lub zespół izb wydzielony trwałymi ścianami. Nie jest przy tym konieczny wymóg jego przeznaczenia na stały pobyt ludzi (por. wyroki WSA w Krakowie z 30 lipca 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 580/21). Innymi słowy pojęcie „lokalu o innym przeznaczeniu” należy uznać za pojęcie szersze niż pojęcie lokalu użytkowego. „Lokal o innym przeznaczeniu” to zatem inna wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub też zespół izb, która z założenia nie spełnia funkcji mieszkaniowej, co obejmuje zarówno lokale służące działalności produkcyjnej, usługowej, handlowej, garaże, pracownie, jak i może co do zasady dotyczyć apartamentu udostępnianego w ramach usług hotelarskich (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Kr 917/22 – orzeczenia przywołane w uzasadnieniu niniejszego wyroku są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem internetowym: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wskazując na powyższe, przyjąć należało, że lokalem wykorzystywanym zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy, może być lokal użytkowy przeznaczony pod określoną działalność. O rodzaju działalności prowadzonej w samodzielny lokal niemieszkalny decyduje jego przeznaczenie ustalone według przepisów odrębnych. Może to być także działalność hotelarska. Obowiązujące przepisy nie wyłączają bowiem przeznaczenia lokalu o funkcjach innych niż mieszkalne na okresowy pobyt ludzi, jeśli lokal spełnia w tym zakresie odpowiednie wymagania. Lokal niemieszkalny, może być przeznaczony na pobyt ludzi, ale nie jest wówczas wykorzystywany jako mieszkanie, w którym prowadzone jest gospodarstwo domowe. Taki lokal nie jest też przeznaczony na stały pobyt ludzi (por. wyrok WSA w Lublinie z 21 listopada 2019 r. sygn. akt III SA/Lu 297/19 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 9 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Gd 845/22). Żaden też przepis nie wskazuje, że „lokal przeznaczony na cele inne niż mieszkalne” ma być „lokałem przeznaczonym na stały pobyt ludzi”, o którym mowa także w Prawie budowlanym (§ 4 ww. rozporządzenia). Takie założenie nie może wynikać z odpowiedniego stosowania definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego, a wręcz pozostaje w sprzeczności z logiką. „Odpowiednie” stosownie danej normy nie oznacza

dosłownego odniesienia wszystkich jej elementów do innego stanu faktycznego, lecz takiej jej zastosowanie, które odpowiada istocie regulacji. Tym samym, lokal niemieszkalny, a więc nie będący „mieszkaniami” również może być przeznaczony na pobyt ludzi, jednakże wykorzystywany w innym celu niż mieszkanie w celu prowadzenia gospodarstwa domowego (wyrok WSA w Krakowie z 29 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 1429/18).

Stanowisko zbieżne w powyższym wyrażał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 13 września 2019 r. (sygn. akt VII SA/Wa 764/19), w sytuacji analogicznej do przedmiotowej, odnośnie tego samego inwestora i budynku znajdującego się obok budynku przedmiotowego, podkreślając, że przy tym, że również w literaturze branżowej aprobatę zyskuje stanowisko, że ustawa o własności lokali nie wprowadza zakazu wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali w budynku „hotelowym”. Okoliczność bowiem, że właściciel przedmiotowego obiektu z punktu widzenia działalności gospodarczej prowadzi działalność hotelową, w istocie rzeczy nie stoi w sprzeczności, że ta działalność jest ściśle powiązana z oddawaniem lokalu do użytkowania innej osobie na zasadzie najmu. 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 prowadzonym w ramach działalności gospodarczej. Ponadto słusznie wydaje się rozróżnienie pojęcia samego hotelu od prowadzenia usług hotelarskich, które stosownie do treści art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek mogą polegać np. na krótkotrwałym, ogólnie dostępnym wynajmowaniu domów, mieszkań, ale także pokoi i miejsc noclegowych oraz świadczeniu, w obrębie obiektu, usług z tym związanych, przy czym usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach, spełniających wymagania określone w art. 35 ustawy, w tym w hotelach (art. 36 pkt 1).

W realiach niniejszej sprawy organy, odmawiając skarżącej Spółce wydania żądanego zaświadczenia skoncentrowały się wyłącznie na funkcji budynku hotelu jako obiektu, w którym świadczone są usługi hotelarskie. Z tego też błędnie wywnioskowały, że określone w projekcie budowlanym jako „jednostki hotelowe” nie mogą samodzielnie funkcjonować w ramach części hotelowej obiektu budowlanego. Jak trafnie uwagę skarżąca Spółka, jest to jedynie kwestia użytego nazewnictwa i nie może

być przesądzająca o tym, że stanowią one faktycznie i prawnie niezależny lokal usługowy o funkcji hotelowej. Określenie lokalu jako „jednostka hotelowa” nie ma znaczenia nadanego mu przepis prawny. Nie można także uznać za prawidłowe stanowisko zaprezentowanego przez organy wydające kontrolowane w sprawie postanowienia, że stwierdzenie samodzielności lokali niemieszkalnych w budynku użytkowanym jako hotel jest co do zasady niedopuszczalne. Jak słusznie zauważa skarżąca Spółka nie ma przepisu prawa, który zakazywałby prowadzenia działalności hotelarskiej w obiekcie, który będzie składać się z co najmniej 10 samodzielnych lokali mieszkalnych. Za nieuzasadnioną należy natomiast obawę, że wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali doprowadzi do zmiany przeznaczenia budynku, bowiem wydanie zaświadczenia umożliwia jedynie ustanowienie odrębnej własności lokali. Sam natomiast fakt ustanowienia odrębnej własności lokalu nie zmienia w żaden sposób przeznaczenia czy sposobu użytkowania lokalu. W szczególności ustanowienie odrębnej własności lokalu o przeznaczeniu innym niż mieszkalne nie spowoduje, że lokal stanie się lokalem mieszkalnym i zacznie być jako taki użytkowany. Stanowisko to nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Nie ma też żadnych podstaw faktycznych twierdzenie, że wydanie przez Prezydenta m.st. Warszawy zaświadczenia o spełnieniu wymagań określonych w art. 2 ust. 1a – 2 ustawy o własności lokali spowoduje zmianę przeznaczenia poszczególnych lokali w hotelu, a tym bardziej całego budynku.

Nie stanowi także przeszkody do wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu okoliczność, że wyodrębnione lokale mogą być przedmiotem własności różnych podmiotów oraz przedmiotem dalszego obrotu cywilnoprawnego. Stosunki własnościowe nie mają bowiem znaczenia dla oceny spełnienia warunku samodzielności lokalu oraz spełnienia warunków określonych w art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali. Także ewentualna późniejsza zmiana sposobu użytkowania lokalu czy budynku, do której mogłoby dojść na skutek wyodrębnienia własności poszczególnych lokali, nie ma wpływu na ocenę spełnienia wymogów, określonych w art. 2 ust. 1a – 2 ustawy. Kompetencja Prezydenta m.st. Warszawy jest ograniczona do stwierdzenia spełnienia wymagań określonych w ustawie i wydania stosownego zaświadczenia, które może stać się podstawą ustanowienia odrębnej własności lokalu (art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali).

Z tych też przyczyn Sąd nie dopatrył się zarzucanej inwestorowi przez organy niezgodności z warunkami udzielonego pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie.

Co do zgodności lokalu z przepisami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzić należy, że nie była ona kwestionowana przez organ I instancji („funkcja przedłożonych lokali, usługi hotelowe, nie jest sprzeczna”). Jak wynika natomiast z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, organ odwoławczy nie dokonał jej oceny, ale także nie kwestionował jej sprzeczności, wskazując, że istota sporu sprowadza się do niezgodności z udzielonym pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie. W ocenie natomiast Sądu określone we wniosku „lokale użytkowe w ramach funkcji hotelowej – usługi zakwaterowania w celu okresowego pobytu (bez możliwości prowadzenia w lokalu samodzielnego gospodarstwa domowego)”, są zgodne z przeznaczeniem podstawowym ustalonym w planie dla jednostki W1b-U „usługi i/lub zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna”.

Z uwagi na powyższe w ocenie Sądu na uwzględnienie zasługiwały wszystkie podniesione w rozpoznawanej skardze zarzuty naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz art. 2 ust. 1a i ust. 2 ustawy o własności lokali. W konsekwencji tego podzielić należało również zarzuty dotyczące zasad ogólnych prowadzenia postępowania administracyjnego wymienionych w art. 6, art. 7, art. 8 i art. 12 K.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę, organy administracyjne dokonają oceny podstaw wydania zaświadczenia żądanej jak we wniosku treści, uwzględniając powyższą ocenę prawną i wskazania wynikające z niniejszego wyroku.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w związku z art. 135 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie 1 wyroku. O zwrocie kosztów postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji. Zasądzone koszty obejmują wpis uiszczony przez stronę skarżącą w kwocie 100 zł a także wynagrodzenie pełnomocnika (radcy prawnego), ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1935) – 480 zł oraz opłatę skarbową w kwocie 17 zł – łącznie 597 zł.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym zgodnie z art. 119 pkt 3 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Magdalena Kałuska
referent sędziyska 15

KANCELARIA OGÓLNA

Wpłynęło dnia 26 -07- 2024

L. cz. 1547 /

