



Warszawa, dnia 24 stycznia 2014 r.

BL-112-

INFORMACJA PRAWNA
DOTYCZĄCA PROBLEMU OKREŚLANIA TERMINU DO WNOŠZENIA OPŁATY
ZA LEGALIZACJĘ SAMOWOLI BUDOWLANEJ ORAZ
JEJ ROZKŁADANIA NA RATY

I. Obowiązujący stan prawny

Przedmiotem niniejszej informacji jest, zawarty w informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012, problem dotyczący określania terminu do wnoszenia opłaty legalizacyjnej za tzw. samowolę budowlaną (wzniesienie obiektu budowlanego bez pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ).

Art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane stanowi podstawę do wydania przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę.

Jeżeli jednak budowa taka jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiających doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych.

W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie, wskazanych w art. 48 ust. 3 dokumentów.

Przedłożenie wymaganych dokumentów w terminie, traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona.

Organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, oraz wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane (art. 49 Prawa budowlanego).

Ponadto, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, organ ustala w drodze postanowienia wysokość opłaty legalizacyjnej.

Do opłaty legalizacyjnej dla obiektu budowlanego będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar za prowadzenie budowy w sposób niezgodny z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego), z tym że stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu.

Nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia ustalającego jej wysokość, skutkuje wydaniem decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części.

Analogiczną do wyżej opisanej konstrukcję przyjęto dla opłaty legalizacyjnej dotyczącej obiektu budowlanego wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ.

Podstawowa różnica polega na tym, że opłata legalizacyjna została istotnie obniżona i wynosi - w zależności od kategorii obiektu, dla którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę - 2.500 tys. zł albo 5.000 zł.

II. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

Kwestie związane z instytucją legalizacji samowoli budowlanej Rzecznik Praw Obywatelskich poruszył w piśmie z dnia 30 lipca 2012 r. skierowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Rzecznik, inspirowany skargami obywateli, zwrócił uwagę na kwestie, które jego zdaniem czynią opłatę legalizacyjną za wzniesienie obiektu budowlanego bez pozwolenia na budowę, środkiem jedynie iluzorycznym.

Nie ulega wątpliwości, że opłata legalizacyjna nie jest karą administracyjną ale instytucją służącą przywróceniu porządku prawnego. Ustawodawca słusznie uznał, że obiekt budowlany wznoszony bez pozwolenia na budowę, za to w zgodzie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz postanowieniami prawa budowlanego, nie powinien od razu podlegać najbardziej dotkliwej sankcji w postaci rozbiórki obiektu.

Z drugiej strony ustawodawca nie może bezwarunkowo akceptować stanu, w którym inwestor narusza prawo. Opłatę legalizacyjną wnosi się więc jako alternatywę dla rozbiórki wzniesionego nielegalnie obiektu budowlanego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najpoważniejszym problemem, z którym mierzą się inwestorzy przystępujący do legalizacji samowoli budowlanej, jest zbyt krótki termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej, przy istniejących dotychczas kontrowersjach co do możliwości jej odroczenia lub rozłożenia na raty.

Siedmiodniowy termin na wniesienie opłaty legalizacyjnej powoduje, że legalizacja samowoli budowlanej jest dostępna tylko dla osób zamożnych, posiadających wolne zasoby finansowe, które mogą być niezwłocznie przeznaczone na opłatę. Rzecznik podał gwoli przykładu, że wysokość opłaty legalizacyjnej dla domu jednorodzinnego wynosi 50 tys. zł.

Dodatkowo analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że ponieważ opłata legalizacyjna nie jest karą administracyjną, nie znajdują do niej zastosowania przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, dające możliwość rozkładania tych ostatnich na raty albo ich umarzania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FSK 113/12).

Reasumując, według Rzecznika Praw Obywatelskich zbyt krótki termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie pozostaje w proporcji do jej wysokości ani do zamożności

społeczeństwa. Ponadto, rozważenia wymaga jednoznaczne przesądzenie możliwości rozłożenia opłaty na raty a nawet jej umorzenia.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, uznał termin do wniesienia opłaty legalizacyjnej za uzasadniony jej charakterem. Działanie organów nadzoru budowlanego w sprawach samowoli budowlanych winno być szybkie i nieuniknione, a temu służy m.in. krótki termin do uregulowania opłaty.

Zdaniem Ministra stosowanie do opłat legalizacyjnych przepisów działu III Ordynacji podatkowej (a więc możliwość ich rozkładania na raty albo umarzania) nie jest wyłączone. Należy jednak mieć na względzie, że do zakończenia postępowania legalizacyjnego i wydania odpowiedniej decyzji doszłoby dopiero do wpłaceniu ostatniej raty, i do tego czasu musiałby istnieć stan naruszający prawo.

Dodatkowym problemem są w ocenie Ministra wątpliwości w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do rat opłaty legalizacyjnej, które nie zostały opłacone w terminie.

III. Konkluzje

Opisany przez Rzecznika Praw Obywatelskich problem zasługuje na uwagę.

Siedmiodniowy termin na uiszczenie opłaty legalizacyjnej dla samowoli budowlanej pozostaje w dysproporcji do wysokości samej opłaty. Dotyczy to zwłaszcza opłaty za legalizację przedsięwzięcia prowadzonego bez zezwolenia na budowę, ponieważ stanowi ona pięćdziesięciokrotność stawki przyjętej dla kary administracyjnej (art. 49 ust. 2 w zw. z art. 59f Prawa budowlanego).

W praktyce może to ograniczać zakres stosowania tego środka prawnego, czyniąc go dostępnym dla inwestorów zdolnych do zgromadzenia stosunkowo wysokiej sumy w terminie siedmiu dni.

W związku z kontrowersjami dotyczącymi możliwości rozkładania opłat legalizacyjnych na raty albo ich umarzania (sądy administracyjne wykluczają taką ewentualność, a Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ją dopuszcza),

rozważyć należy jednoznaczne przesądzenie tej kwestii i wskazanie, że do opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

Rozwiązanie przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu mogłoby polegać na dodaniu do Prawa budowlanego art. 49c. Jako punkt wyjścia zaproponowano przyjęcie jednakowych rozwiązań dla opłat legalizacyjnych dotyczących wszystkich samowoli budowlanych - wynikających zarówno z braku pozwolenia na budowę, jak i wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Czyni to zadość zasadzie równego traktowania wszystkich inwestorów.

„Art. 49c. 1. Opłatę legalizacyjną wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w art. 49 ust. 1 albo w art. 49b ust. 4, w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu.

2. Do opłat legalizacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewodzie.”;

Maciej Telec

Główny legislator