



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
RPO-683319-IV/II/JP

Warszawa, 30.07.2012r.

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

**Pan**  
**Sławomir Nowak**  
**Minister Transportu, Budownictwa**  
**i Gospodarki Morskiej**  
**Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze*

Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie napływających skarg obywateli chciałby zasignalizować Panu Ministrowi problemy związane z instytucją legalizacji samowoli budowlanej, która do obowiązującego porządku prawnego została wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (*Dz. U. Nr 80, poz. 718 ze zm.*).

Istotą legalizacji samowoli budowlanej jest możliwość doprowadzenia do stanu zgodnego z obowiązującym prawem bez konieczności orzekania nakazu rozbiórki obiektu wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Celem zalegalizowania samowolnie wzniesionego obiektu, konieczne jest przedstawienie przez inwestora dokumentów pozwalających ocenić, czy istnieje możliwość legalizacji (tj. zaświadczenia organu gminy o zgodności obiektu z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektu budowlanego wraz ze wszystkimi niezbędnymi uzgodnieniami), a także uiszczenie opłaty legalizacyjnej. Wysokość opłaty i sposób jej naliczania zostały uregulowane w ustawie. Jest to pięćdziesięciokrotność kary za nieprawidłowości stwierdzone podczas obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego oddawanego do użytkowania. Instytucja obowiązkowej kontroli została uregulowana w art. 59a - 59g ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.*) (dalej: pr. bud.).

Nie ulega wątpliwości, że opłata legalizacyjna nie jest karą administracyjną tylko środkiem służącym do przywrócenia (restytucji) porządku prawnego wynikającego z prawa budowlanego. Ma ona charakter sankcji administracyjnej - odpowiedzi na określone naruszenie przepisów prawa budowlanego. Przed wprowadzeniem procedury legalizacji samowoli budowlanej jedyną sankcją za samowolę budowlaną stanowiła rozbiórka obiektu. Ustawodawca słusznie jednak uznał, że tak dotkliwa sankcja nie jest konieczna dla właściwego zabezpieczenia wartości związanych z interesem publicznym, któremu prawo budowlane ma służyć. Wprowadzenie możliwości legalizacji samowoli budowlanej obligowało zatem ustawodawcę do ustanowienia alternatywnej w stosunku do rozbiórki sankcji za naruszenie porządku prawnego. Byłoby bowiem niepożądane, gdyby inwestor osiągał jedynie korzyści ze swoich bezprawnych działań. Jak z powyższego wynika, ustalenie opłaty legalizacyjnej nie stanowi środka represji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ani też nie ma charakteru kary administracyjnej, jest natomiast warunkiem legalizacji - środkiem do przywrócenia (restytucji) porządku prawnego wynikającego z prawa budowlanego. Opłata legalizacyjna ma więc do spełnienia zupełnie inną funkcję niż kara administracyjna.

Trzeba przyjąć, że gdyby ustawodawca dopuścił możliwość legalizacji samowoli budowlanej bez alternatywnej sankcji w postaci odpowiednio wysokiej i dotkliwej opłaty legalizacyjnej, to akceptowałby patologiczną sytuację nieprzestrzegania prawa zamiast jej przeciwdziałać. Decyzja o pozwoleniu na budowę, by mogła spełniać swoje funkcje, musi charakteryzować się odpowiednim znaczeniem i wagą. To samo dotyczy obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi. Prawo musi przewidywać sankcję za naruszenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę bądź obowiązku zgłoszenia. Sankcja ta powinna być przeciwwagą dla działania niezgodnego z prawem. Niewątpliwie taką przeciwwagą stanowi nakaz rozbiórki oraz alternatywnie, przy spełnieniu pozostałych warunków określonych m.in. w art. 49 ust. 1 pr. bud. - opłata legalizacyjna.

Zdaniem Rzecznika, nadrzędnym celem legalizacji samowoli budowlanej jest umożliwienie odstąpienia od obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego, samowolnie wybudowanego, który swoim istnieniem nie narusza wartości takich jak środowisko, bezpieczeństwo ludzi i mienia, zdrowie i życie ludzi, ład przestrzenny oraz poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich. Sama opłata legalizacyjna służy natomiast określeniu przeciwwagi dla zachowań stanowiących naruszenie prawa.

Przepisy umożliwiające legalizację samowoli budowlanej weszły w życie z dniem 11 lipca 2003 roku. W ocenie Rzecznika, dziewięcioletnia praktyka stosowania tych przepisów pozwala na wyprowadzenie ogólniejszych wniosków dotyczących skutków wprowadzonej regulacji

i problemów związanych z jej stosowaniem. Tak np. z opracowań przygotowanych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wynika, że w 2011 roku wydano ogółem 466 decyzji legalizujących samowole budowlane (por. „*Ruch Budowlany w 2011 roku*”, dokument dostępny na stronie internetowej [www.gunb.gov.pl](http://www.gunb.gov.pl)). Przeważająca część decyzji legalizacyjnych dotyczyła budynków jednorodzinnych - 244, co stanowi 52,4 % wszystkich decyzji legalizacyjnych. Ogółem w latach 2006-2011 wydano 4833 decyzji legalizujących samowole budowlane. Interesujące są także statystyki dotyczące wydanych nakazów rozbiórki. W 2011 roku wydano ogółem 5561 nakazów rozbiórki, z czego 49 % (2728 obiektów) dotyczyło przypadków samowoli budowlanej. Z powyższych statystyk można byłoby wnioskować, że tylko 17 % obiektów wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę nadawało się do skutecznego przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego. Statystyki przygotowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie pozwalają jednak na stwierdzenie, ile nakazów rozbiórki zostało orzeczonych na skutek nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej. Dopiero tego typu dane statystyczne pozwoliłyby na precyzyjną ocenę dostępności procedury legalizacyjnej i rzeczywistej możliwości udźwignięcia przez inwestorów ciężaru uiszczenia opłaty legalizacyjnej w terminie wskazanym w art. 59g ust. 2 pr. bud.

Pomimo niedostępności takich informacji, na podstawie skarg napływających do Rzecznika można stwierdzić, że najważniejszymi barierami, z którymi muszą się zmierzyć inwestorzy przystępujący do legalizacji samowoli budowlanej, jest zbyt krótki termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej oraz kontrowersje co do możliwości jej umorzenia bądź rozłożenia na raty.

W ocenie Rzecznika, 7-dniowy termin na uiszczenie opłaty legalizacyjnej powoduje, że możliwość skorzystania z legalizacji samowoli budowlanej staje się iluzoryczna i dostępna tylko dla osób zamożnych, posiadających wolne środki finansowe, które mogą zostać niezwłocznie przeznaczone na uiszczenie opłaty. Nie ulega wątpliwości, że budowa np. budynku mieszkalnego jednorodzinnego wiąże się z bardzo dużymi kosztami i stanowi ogromne obciążenie dla budżetu inwestora. Wysokość opłaty legalizacyjnej w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego wynosi 50.000,00 zł, czyli iloczyn stawki opłaty (s), która wynosi 500 zł i współczynnika kategorii obiektu (k) wynoszącego 2. Na mocy art. 49 ust. 2 pr. bud. stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu. Inwestor zainteresowany zalegalizowaniem obiektu jest zobowiązany do uiszczenia opłaty w terminie 7 dni. W przypadku nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej w terminie organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest do wydania decyzji o nakazie rozbiórki (art. 49 ust. 3 zd. 2 pr. bud.). Innymi słowy, po upływie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej następuje utrata uprawnienia do skorzystania z możliwości uiszczenia tej opłaty (i jednocześnie wygasa obowiązek jej uiszczenia) a po stronie

organu nadzoru budowlanego aktualny staje się obowiązek wydania decyzji o nakazie rozbiórki (*por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2011 roku sygn. akt II OZ 209/11*).

Nie kwestionując swobody ustawodawcy w zakresie regulowania sposobu i terminu uiszczenia opłaty legalizacyjnej, warto jednak przyrzeć się celowości i skutkom przyjętego rozwiązania. W ocenie Rzecznika, skutkiem tym jest ograniczenie, a często wyłączenie realnej możliwości skorzystania z legalizacji samowoli budowlanej przez mniej zamożnych inwestorów. Tylko nieliczni z nich, którzy wybudowali np. budynek mieszkalny jednorodzinny posiadają 50.000,00 zł wolnych środków pieniężnych, które niezwłocznie gotowi są przeznaczyć na uiszczenie opłaty legalizacyjnej. Można zatem zasadnie przyjąć, że nieuiszczenie tak wysokiej opłaty w bardzo krótkim terminie nie wynika z braku poszanowania dla prawa i niezrozumienia wagi naruszonych przez inwestora przepisów, ale w zdecydowanej większości przypadków jest spowodowane niemożliwością zgromadzenia wymaganej kwoty w tak krótkim czasie. Wydaje się, że bez uszczerbku dla wartości chronionych przez przepisy prawa budowlanego, termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej mógłby zostać określony na 6 czy nawet 12 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia ustalającego wysokość opłaty legalizacyjnej. Zdaniem Rzecznika, takie określenie tego terminu w niczym nie złagodzi surowości zastosowanej sankcji, ale stworzy inwestorom realną możliwość skorzystania z instytucji legalizacji samowoli budowlanej.

Problem terminu uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie byłby tak doniosły, gdyby nie surowość sankcji związanej z brakiem jej uiszczenia i wątpliwości dotyczące możliwości rozłożenia opłaty legalizacyjnej na raty bądź jej umorzenia. Nie ulega wątpliwości, że możliwość stosowania ulg i umorzeń w uiszczeniu opłaty legalizacyjnej pozwoliłaby na skorzystanie z legalizacji samowoli budowlanej znacznie większej liczbie inwestorów. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie prowadzi jednak do wniosku, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe rozłożenie opłaty legalizacyjnej na raty bądź jej umorzenie w całości lub części (*por. m.in. wyroki Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2011 roku, sygn. akt VII SA/Wa 1732/11; z dnia 13 października 2011 roku, sygn. akt VII SA/Wa 414/11; z dnia 21 stycznia 2010 roku, sygn. akt VII SA/Wa 1921/09*). Stanowisko wyrażone w powyższych orzeczeniach opiera się na założeniu, że przepisy odsyłające zawarte w art. 49 ust. 2 pr. bud. i art. 59g ust. 5 pr. bud. nie dają dostatecznej podstawy do przyjęcia, że udzielanie ulg i umorzeń w uiszczeniu opłaty legalizacyjnej może następować w trybie określonym w art. 67a § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (*tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.*).

Powyższy pogląd wywodzony jest z odrębności obu instytucji. Przyjęcie przez ustawodawcę wspólnych cech odnoszących się do sposobu naliczania opłat i kar nie przesądza jeszcze o skutkach w zakresie uiszczania tych należności, w tym poddania ich - w zakresie ulg i umorzeń - mechanizmom opisanym w dziale III Ordynacji, a w konsekwencji możliwości stosowania tych mechanizmów przez właściwego Wojewodę i Ministra Finansów.

Zdaniem Rzecznika, należy zgodzić się z argumentami podniesionymi w w/w orzeczeniach. Regulacje prawne dotyczące opłat legalizacyjnych mają odmienny charakter od regulacji dotyczących stosowania kar administracyjnych, zarówno co do funkcji obu tych instytucji, jak i celów, którym służą. Odesłanie z regulacji dotyczących jednej instytucji prawnej do drugiej, wymaga szczególnie wnikliwej oceny co do jego zakresu. Nie ulega wątpliwości, że odesłanie z art. 49 ust. 2 pr. bud. dotyczy tylko stosowania mechanizmów ustalania wysokości opłat legalizacyjnych opisanych w art. 59f pr. bud. Z treści art. 59g ust. 5 pr. bud. wynika natomiast tylko tyle, że do kar, o których mowa w art. 59g ust. 1 pr. bud. stosuje się przepisy działu III Ordynacji. Literalna wykładnia art. 59g ust. 5 w zw. z treścią ust. 1 tego przepisu prowadzi do wniosku, że Ordynację można stosować jedynie w odniesieniu do kar wymierzanych na podstawie art. 59g ust. 1, a zatem nie do opłaty legalizacyjnej, która jest ustalana w drodze postanowienia na podstawie art. 49 ust. 1 pr. bud.

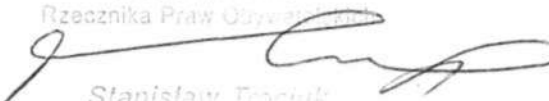
Należy przychylić się także do poglądu, że do opłaty legalizacyjnej rozumianej jako alternatywne (a więc dobrowolne) świadczenie w zamian za odstąpienie od nakazania rozbiórki, nie będą miały odpowiedniego zastosowania przepisy Ordynacji. Z treści art. 49 ust. 3 pr. bud. wynika bowiem, że w przypadku niewniesienia opłaty w terminie, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do wydania decyzji, o której mowa w art. 48 ust. 1 pr. bud. Wydaje się, że za prawidłowością powyższej wykładni przemawia także analiza postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2011 roku, sygn. akt II OZ 209/11. Sąd uznał, że brak jest związku pomiędzy postępowaniem w sprawie umorzenia i częściowego rozłożenia na raty opłaty legalizacyjnej a postępowaniem w sprawie nakazu rozbiórki. W uzasadnieniu tego orzeczenia znalazła się wprawdzie sugestia, że taki związek zachodziłby wówczas, gdyby wniosek o rozłożenie opłaty legalizacyjnej na raty został złożony w terminie przewidzianym do uiszczenia opłaty, ale z tezy tej nie można wyprowadzić wniosku o dopuszczalności rozłożenia na raty bądź umorzenia opłaty legalizacyjnej w aktualnie obowiązującym stanie prawnym. Jak była już o tym mowa wyżej, po upływie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej następuje utrata uprawnienia do skorzystania z możliwości uiszczenia tej opłaty (i jednocześnie wygasa obowiązek jej uiszczenia), a po stronie organu aktualny staje się obowiązek wydania decyzji o nakazie rozbiórki.

Odmienne, ale wydaje się, że odosobnione w orzecznictwie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 listopada 2010 roku, sygn. akt V SA/Wa 896/10. Sąd przyjął, że do opłaty legalizacyjnej stosuje się przepisy o karach przewidziane-prawie budowlanym, w tym przepisy przewidujące możliwość jej umorzenia w całości bądź w części. Zdaniem orzekającego w tej sprawie Sądu, wniosek taki wynika z odesłania przepisów art. 49 ust. 1 i 2, art. 59f, art. 59g ust 1 i 5 pr. bud. oraz art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji.

Reasumując, w ocenie Rzecznika, termin uiszczenia opłaty legalizacyjnej nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do jej wysokości i powinien zostać w większym stopniu dostosowany do poziomu zamożności społeczeństwa i realnych możliwości uiszczenia opłaty w terminie. Wydaje się także, że precyzyjne uregulowanie możliwości rozłożenia opłaty legalizacyjnej na raty, a nawet jej umorzenia (w szczególnie uzasadnionych wypadkach) pozytywnie wpłynęłoby na przebieg i skutki postępowań legalizacyjnych.

W związku z poczynionymi uwagami, stosownie do treści art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska odnośnie przedstawionych zagadnień.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Traciuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich