

Nieuiszczona opłata legalizacyjna nie staje się zaległością - wyrok NSA

Oplata legalizacyjna jest ustalana przez organ nadzoru budowlanego w procesie legalizacji samowoli budowlanej, jednak nie nakłada on na zainteresowanego obowiązku jej uiszczenia, lecz wyłącznie ustala jej wysokość. Oplata ma charakter dobrowolny i stanowi alternatywę dla sankcji rozbiórki. Nieuiszczenie opłaty nie skutkuje powstaniem zaległości podlegającej egzekucji administracyjnej, tylko rodzi obowiązek organu do wydania decyzji o nakazie rozbiórki.

Tak uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 września 2015 r., II FSK 535/15.

Skarżący wystąpił do wojewody z wnioskiem o rozłożenia na raty opłaty legalizacyjnej 50 tys. zł, ustalonej postanowieniem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w związku z legalizacją budynku mieszkalnego, wybudowanego bez wymaganego pozwolenia. Wojewoda rozpoznając wniosek skarżącego odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego wyjaśniając, że przepisy nie dają podstawy do merytorycznego rozpoznania takiego wniosku. Minister finansów rozpoznając zażalenie skarżącego wyjaśnił, że do opłaty legalizacyjnej nie stosuje się ulg przewidzianych w art. 67a Ordynacji podatkowej (O.p.). Wprawdzie ustawa – Prawo budowlane (P.b.) w art. 49 ust. 2 wskazuje, iż do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, a art. 59g ust. 5 P.b. (dotyczący kar) odsyła do przepisów działu III O.p. (w tym do art. 67a), jednak mając na uwadze charakter opłaty legalizacyjnej, udzielenie ulgi w postaci np. rozłożenia jej na raty, nie jest możliwe. Za takim stanowiskiem przemawia fakt, iż instytucja kary za odstąpienie od projektu budowlanego oraz opłata legalizacyjna pełnią zupełnie odmienne cele i funkcje. Oplata legalizacyjna nie jest środkiem represyjnym i nie ma też charakteru kary administracyjnej. Nie cechuje jej także przymusowość, dlatego strona, w stosunku do której ustalona została opłata legalizacyjna, decyduje, czy chce skorzystać z możliwości legalizacji samowolnie wykonanego obiektu, czy też nie. W przypadku odstąpienia od legalizacji i nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej, opłata ta nie podlega egzekucji w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zaś ustawa – Prawo budowlane przewiduje w tym przypadku sankcję w postaci nakazu rozbiórki.

Nie godząc się z tym rozstrzygnięciem skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd zgodził się z interpretacją przepisów dokonaną przez ministra finansów.

Skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która została oddalona.

Komentarz eksperta

Anna Głowska, [radca prawny Warszawa](#) Rödl & Partner

Co do zasady rozpoczęcie robót budowlanych możliwe jest po uzyskaniu decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 P.b.). Rozpoczęcie wykonywania robót przed uzyskaniem takiego pozwolenia stanowi samowolę budowlaną, zagrożoną nakazem rozbiórki. Prawo budowlane przewiduje jednak, w ściśle określonych przypadkach, możliwość odstąpienia od przymusowej rozbiórki obiektu i jego zalegalizowanie (art. 48–49a P.b.).

Warunkiem legalizacji obiektu budowlanego wzniesionego bez pozwolenia na budowę jest m.in. uiszczenie opłaty legalizacyjnej. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się – zgodnie z art. 49 ust. 2 P.b. – odpowiednio przepisy odnoszące się do kar wskazanych w art. 59f tej ustawy. W art. 59g ust. 5 P.b. zawarto odesłanie do przepisów działu III Ordynacji podatkowej (O.p.), w którym to znajdują się przepisy dotyczące ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (rozdział 7a; art. 67a–67e). Określone w O.p. uprawnienia organu podatkowego przysługują na gruncie P.b. wojewodzie.

NSA podzielił ocenę prawną, że istota opłaty legalizacyjnej wyklucza możliwość zastosowania przepisów O.p. dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w tym rozłożenia opłaty na raty (art. 67a § 1 O.p.), pomimo odesłań w art. 49 ust. 2 oraz art. 59g ust. 5 P.b. Zdaniem sądu, próba odmiennej interpretacji podważałaby sens opłaty legalizacyjnej, a tym samym – racjonalność prawodawcy. Odpowiednie stosowanie przepisów aktu posiłkowego (tu:

O.p.) zakłada zbadanie, które z nich będą stosowane wprost, które z modyfikacjami, a które nie znajdą zastosowania. W omawianej sprawie odpowiednie stosowanie przepisów działu III O.p. oznacza wyłączenie stosowania art. 67a § 1 tej ustawy. Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie NSA (wyroki NSA: z 23 kwietnia 2013 r., II FSK 794/12 i II FSK 868/12; z 17 kwietnia 2014 r., II FSK 1221/12, z 27 stycznia 2015 r., II FSK 3077/12).

Z poglądem tym należy się zgodzić. Opłata legalizacyjna jest ustalana przez organ nadzoru budowlanego w procesie legalizacji samowoli budowlanej, jednak organ nadzoru nie nakłada na zainteresowanego obowiązku uiszczenia opłaty, a wyłącznie ustala jej wysokość. Ma ona charakter dobrowolny i stanowi alternatywę dla sankcji rozbiórki samowoli budowlanej. Ustalenie opłaty legalizacyjnej nie jest środkiem represyjnym, ani nie ma charakteru kary administracyjnej. To adresat postanowienia ustalającego wysokość opłaty decyduje, czy chce skorzystać z możliwości legalizacji samowolnie wykonanego obiektu, czy też nie. W przypadku odstąpienia od legalizacji i nie uiszczenia opłaty, nie podlega ona egzekucji. Sankcją jest wówczas nakaz rozbiórki.

Wobec braku możliwości przymusowego egzekwowania uiszczenia opłaty legalizacyjnej, nie ma racjonalnych przesłanek stosowania w stosunku do tej opłaty przepisów działu III O.p., dotyczących umarzania zobowiązań, odraczania terminu płatności i rozkładania na raty. Odmienny charakter ma kara uregulowana w art. 59f P.b. za odstąpienie od projektu budowlanego lub przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów ustawy. Kara ta ma charakter przymusowy, bowiem zgodnie z art. 59g ust. 3 P.b. w przypadku jej nieuiszczenia podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawową funkcją kary jest zatem represja za naruszenie przepisów prawa.

Ta podstawowa różnica między opłatą legalizacyjną a ww. karą oraz fakt, iż przepisy o karach stosuje się do opłat legalizacyjnych odpowiednio, powoduje, iż odpowiednie stosowanie ograniczyć należy tylko do jednostek redakcyjnych przepisów, które muszą zostać zastosowane, aby możliwe było zrealizowanie hipotezy normy prawnej, w której zawarte zostało odesłanie. Zastosowanie będą miały przepisy regulujące sposób obliczenia wysokości opłaty legalizacyjnej (art. 59f ust. 1–4 P.b.).

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/305279994-Nieuiszczona-oplata-legalizacyjna-nie-staje-sie-zalegloscia---wyrok-NSA.html?template=restricted>