

dr hab. Robert Suwaj, prof. PW

jest profesorem na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1372-9039>; e-mail: robert.suwaj@pw.edu.pl

Nowe spojrzenie na opłatę legalizacyjną

Słowa kluczowe: *opłata legalizacyjna, danina publiczna, sankcja administracyjna, prawo budowlane, legalizacja samowoli budowlanej*

Artykuł zawiera wyniki rozważań nad prawną konstrukcją instytucji opłaty legalizacyjnej głównie z perspektywy standardów wynikających zasady państwa prawnego. Założeniem jest próba oceny charakteru prawnego tej instytucji w kontekście zasady określoności przepisów prawa oraz sposobu jej interpretacji zarówno z perspektywy ochrony interesu publicznego, jak również interesu właściciela nieruchomości, który – z różnych powodów – rozpoczął realizację inwestycji budowlanej bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu wydanego w sprawie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Rozważania prowadzone są w kontekście adekwatności, proporcjonalności i niezbędności tego instrumentu prawnego, który ustawodawca przewidział do zastosowania w każdym przypadku zaistnienia stanu niezgodności prowadzonej inwestycji z przepisami prawa budowlanego, które wymagają legalizacji. Ocenie poddano również sposób normatywnego kształtowania wymiaru tej opłaty w kontekście zasady równego traktowania oraz z perspektywy zasady sprawiedliwej procedury; do jej zastosowania nie wystarcza złożenie wniosku przez inwestora, bowiem postępowanie w sprawie legalizacji samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego wszczyna z urzędu. Wszystkie powyższe okoliczności wskazują na zasadne rozważenie, czy konstrukcja prawną opłaty legalizacyjnej realizuje standard prawidłowej legislacji przyjęty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

1. Wprowadzenie do problematyki nowego spojrzenia na opłatę legalizacyjną

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodząca się z modelu demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc oczekiwaniu takiego zespołu cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania

mogą pociągnąć za sobą¹. Przyjmując założenie, zgodnie z którym „uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację, jest naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”², przedmiotem wstępnej analizy postanowiłem

¹ Por. m.in. wyroki TK: z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138 oraz z 25.04.2001 r., K 13/01, OTK 2001/4, poz. 81.

² Por. wyroki TK: z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3, poz. 33 oraz z 8.12.2009 r., K 7/08, OTK-A 2009/11, poz. 166.

uczynić charakter prawny instytucji opłaty legalizacyjnej.

Okazją ku temu było seminarium naukowe, zorganizowane 19.05.2021 r. – pod patronatem miesięcznika „Samorząd Terytorialny” – przez Zespół Badawczy Prawa Publicznego, działający przy Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, z udziałem najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, prowadzących badania nad problematyką prawa procesu inwestycyjnego i reprezentujących 12 ośrodków akademickich z całego kraju. Seminarium to dotyczyło problematyki prawnego charakteru opłaty legalizacyjnej jako instytucji przewidzianej w ustawie z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane³ do prawnego uporządkowania stanu wybudowanego lub będącego w budowie obiektu budowlanego albo jego części, który wykonany został bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1 pr. bud.).

2. Opłata legalizacyjna – jeszcze opłata czy już sankcja?

Podstawowym celem seminarium było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie główne, jaki jest w istocie charakter prawny opłaty legalizacyjnej, a w szczególności, czy adekwatne jest tu użycie przez ustawodawcę słowa „opłata”? Jak podkreśla się w doktrynie, opłata jest daniną publiczną mającą wszystkie cechy podatku poza jedną – opłata w przeciwieństwie do nieodpłatnego podatku jest daniną odpłatną⁴. Pobierana jest bowiem wyłącznie w związku z konkretnymi czynnościami organów publicznych bądź też za konkretne usługi publiczne. Przyjmuje się więc w nauce, że opłata jest indywidualną zapłatą za zindywidualizowane świadczenie, a jej

wyróżnikiem jest ekwiwalentność świadczeń⁵. W ujęciu teoretycznym opłatę charakteryzuje więc odpłatność kwalifikowana, czyli ekwiwalentność opłaty oraz świadczenia niepieniężnego otrzymywanego przez podmiot wnoszący opłatę, a także przyjęcie, że jest to ustawowe świadczenie: pieniężne, przymusowe, bezwrotne, nieodpłatne i ponoszone na rzecz związków publicznych, w zamian za konkretną usługę publiczną. Jak wskazuje Bogumił Brzeziński, oznacza to, że w zamian za świadczenie pieniężne wnoszący ją podmiot otrzymuje od związku publicznoprawnego, na rzecz którego opłata jest wnoszona, świadczenie wzajemne⁶. Wydaje się, że cechy te opłata legalizacyjna spełnia w całości, niemniej okazuje się, że jednocześnie opłata legalizacyjna może charakteryzować się także innymi, nieznanymi prawu administracyjnemu cechami.

Opłata legalizacyjna – konstrukcją prawną, sposobem naliczenia oraz momentem inicjowania postępowania, które może być wykreowane aktywnością zainteresowanego (strony, inwestora) w związku z prowadzeniem lub zakończeniem robót budowlanych z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego – może przypominać również konstrukcję prawną czynnego żalu, o której mowa m.in. w art. 16 ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁷. Regulacja ta w sposób enumeratywny wskazuje warunki, jakie powinien spełnić sprawca czynu zabronionego, by móc uchylić się od sankcji za delikt. Kluczowe znaczenie ma tu kwestia dobrowolności ujawnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego przed organem powołanym do jego ścigania, choć istotny jest też fakt rezygnacji sprawcy z obranej ścieżki przestępnej oraz swoistego czerpania korzyści z owoców popełnionego czynu. Jak wskazuje się w doktrynie, ustawa nie wymaga, aby zawiadomienie

³ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), dalej pr. bud.

⁴ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Komentarz do art. 1* [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021.

⁵ A. Gomułowicz, *Podatek a opłata* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 148.

⁶ B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 32.

⁷ Ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2021 r. poz. 408 ze zm.).

sprawcy zostało złożone dobrowolnie, przesłanki, którymi kierował się sprawca, są zaś prawnie irrelevantne⁸. W efekcie jednak niekaralność implikowana czynnym żalem sprawcy nie niweluje faktu popełnienia czynu zabronionego, a więc nie wyłącza ani bezprawności czynu, ani też samej winy, uchylenie karalności następujące zaś *ex lege* i nie jest zależne od uznania organu⁹.

W odniesieniu do opłaty legalizacyjnej elementem różnicującym jej konstrukcję wobec regulacji czynnego żalu jest brak wymogu uiszczenia w całości wymagalnej należności publicznoprawnej uszczuplonej popełnionym czynem zabronionym, takie uszczuplenie tu bowiem nie występuje. Niejako zastępuje go jednak obowiązek doprowadzenia do stanu zgodnego z Prawem budowlanym poprzez spełnienie wszystkich kryteriów niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę i w tym sensie jest to rozwiązanie porównywalne. Niemniej jednak wydaje się, że doprowadzenie do stanu zgodności z prawem nie jest w przypadku konstrukcji opłaty legalizacyjnej istotą samą w sobie, ponieważ stanowi wyłącznie warunek wstępny procesu legalizacji samowoli budowlanej. Kluczem jest tu bowiem sama opłata, która jest niejako dodatkiem do stanu zgodności z prawem, co zdaje się oznaczać nawet wyższy poziom rygorystyczny niż ma to miejsce w prawie karnym skarbowym, gdzie spłata zaległości publicznoprawnej nie obejmuje odsetek i kosztów związanych z nieterminowością realizacji obowiązku pieniężnego o charakterze publicznoprawnym.

⁸ I. Zgoliński, *Komentarz do art. 16* [w:] A. Bułat, V. Konarska-Wrzosek, T. Oczkowski, I. Zgoliński, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021.

⁹ Por. F. Prusak, *Zaniechanie ukarania sprawcy* [w:] *System Prawa Karnego*, red. A. Marek, t. 11, *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, red. M. Bojarski, Warszawa 2014, s. 50–51; J. Sawicki, *Znaczenie czynnego żalu w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2013/6, s. 34; Z. Radzikowska [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. G. Bogdan, A. Nita, Z. Radzikowska, A.R. Światłowski, Warszawa 2000, s. 41; Z. Siwik, *Systematyczny komentarz do ustawy karnej skarbowej. Część ogólna*, Wrocław 1993, s. 125.

Taka konstrukcja zdaje się stawiać pod znakiem zapytania prawidłową realizację standardów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasadę proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, która zakłada obowiązek należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Generuje to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę, przy pomocy takich środków prawnych, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków¹⁰. Przesłanka powyższa zakłada obowiązek ustawowego korzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania¹¹. Należy zauważyć, że w kontekście opłaty legalizacyjnej nie jest jasny cel, dla którego została ona nałożona, a jednocześnie jej sposób wymierzania budzi wątpliwości co do wyłączenia roli kompensującej koszty wydatków ponoszonych przez organu nadzoru budowlanego, który prowadzi postępowanie legalizacyjne.

3. Kształt i wymiar opłaty legalizacyjnej

Wątpliwości powyższe dodatkowo podkreśla również kwestia istoty usługi administracyjnej, której ekwiwalentem jest opłata legalizacyjna, szczególnie w kontekście sposobu jej obliczania. W tym zakresie pojawiają się dwie istotne sprawy, tj. brak jednolitej ukształtowanej kwoty opłaty legalizacyjnej oraz niejednorodność w sposobie jej wyliczenia uzależniona od rodzaju i specyfiki wykonanej bądź realizowanej inwestycji, a także możliwość jej zróżnicowanego sposobu poboru z perspektywy relewantności opłaty. Nie jest bowiem jasne, jakiej w istocie usługi publicznej dotyczy opłata legalizacyjna

¹⁰ Por. uzasadnienie wyroku TK z 9.10.2012 r., P 27/11.

¹¹ Por. uzasadnienie wyroku TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009/7, poz. 112.

i czy jej zróżnicowana wysokość każdorazowo odpowiada realnym kosztom ponoszonym przez państwo i jego organy w celu przywrócenia stanu zgodności z prawem. Wstępne szacunki wskazują, że w zależności od rodzaju inwestycji sposób wyliczenia opłaty legalizacyjnej powoduje, że może ona wynosić od np. 0,5% wartości inwestycji (np. przy budowie wielkopowierzchniowego obiektu budowlanego), poprzez ok. 25% wartości przy np. budowie domu mieszkalnego, aż po ok. 250% wartości np. przy obiektach budowlanych typu kontenerowa stacja transformatorowa. Kwotowa rozbieżność może zaś wynosić od 50.000 zł aż po kwotę przekraczającą 1 mln zł.

Wątpliwość budzi więc także kwestia równego traktowania uczestników procesu budowlanego, których sytuacja może być zróżnicowana, podobnie jak przyczyny powodujące konieczność legalizacji realizowanej inwestycji budowlanej. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nierówne traktowanie podobnych podmiotów oczywiście nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji, konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania; wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach¹². Uwzględniając kształt regulacji prawnej, na podstawie której organ nadzoru budowlanego dokonuje jej wymiaru, można nabrać istotnych wątpliwości co do spełnienia powyższych kryteriów rozbieżnego traktowania poszczególnych rodzajów inwestycji.

W powyższym kontekście pojawia się jeszcze jedna wątpliwość: czy jest to nadal opłata za legalizację samowoli budowlanej, a jeśli tak, to czy wysokość opłaty jest adekwatna do przedmiotu usługi publicznej. Czy może jest to już – choćby częściowo – sankcja za naruszenie prawa, a skoro tak, czy stanowi proporcjonalną

i niezbędną reakcję państwa na bezprawność w sytuacji, w której doszło już do przywrócenia stanu zgodności z prawem realizowanej inwestycji? Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie praw jednostki – a takim jest niewątpliwie opłata legalizacyjna – jest możliwe w sytuacji konfliktu dwóch wartości, z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki (w tym zasady ochrony własności i wolności budowlanej), a z drugiej strony potrzeby ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób¹³. W opinii Trybunału Konstytucyjnego dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady zakazu nadmiernej ingerencji, konieczne jest zbadanie, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, bowiem ustawodawca konstytucyjny szczególnie nacisk położył na kryterium konieczności¹⁴.

Powyższe wątpliwości w kontekście opłaty legalizacyjnej uzasadniają postawienie kolejnych pytań, dotyczących chociażby tego, czy opłata legalizacyjna jest jednak sankcją administracyjną w rozumieniu administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie bowiem z treścią art. 189b ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ przez administracyjną karę pieniężną rozumie się: (a) określoną w ustawie sankcję, (b) o charakterze pieniężnym, (c) nakładaną przez organ administracji publicznej, (d) w drodze decyzji, (e) w następstwie naruszenia prawa, (f) polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego, (g) wobec osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości

¹² Pr. uzasadnienie wyroku TK z 12.05.1998 r., U 17/97 oraz wyroku TK z 9.02.2010 r., P 58/08.

¹³ Por. uzasadnienie wyroku TK z 29.01.2002 r., K 19/01.

¹⁴ Por. orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94.

¹⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

prawnej. Odniesienie powyższych elementów do opłaty legalizacyjnej, a także uwzględnienie wcześniejszych pytań o adekwatność wysokości opłaty może prowadzić do powstania wątpliwości co do jej charakteru prawnego i przepisów mających do niej zastosowanie.

Założeniem seminarium była więc dyskusja nad pogłębioną analizą normatywną konstrukcji opłaty legalizacyjnej w kontekście materialnoprawnym oraz procesowym, przy jednoczesnym zbadaniu porównywalnych instytucji prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki sankcji administracyjnych oraz regulacji poświęconych administracyjnym karom pieniężnym zarówno w krajowym, jak i w europejskim porządku prawnym, uwzględnieniu regulacji traktatowych i konwencyjnych, założeń konstytucyjnych oraz szczegółowych rozwiązań na gruncie Prawa budowlanego, a także poddaniu ocenie orzecznictwa sądów i trybunałów europejskich i krajowych w powyższym zakresie¹⁶. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie o charakter prawny opłaty legalizacyjnej podjęta została też próba oceny wartości i przedmiotu ochrony, jakim jest w tym przypadku – jak się wydaje – obiektywny porządek prawny i potrzeba jego ochrony, uwzględniająca również dbałość o ład przestrzenny, środowisko, wymogi urbanistyczne i projektowe oraz dotyczące pochodzenia materiałów budowlanych, w kontekście adekwatności środków ochrony i w konsekwencji – zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i karnej. Za konieczną uznano również próbę oceny adekwatności wysokości opłaty legalizacyjnej wobec celu, któremu ma służyć, biorąc pod uwagę jej wysokość w zróżnicowanych okolicznościach faktycznych i prawnych.

4. Wstępna ocena konstrukcji normatywnej opłaty legalizacyjnej

Ustalenia, jakich dokonano w ramach wyśtańień i dyskusji, zdają się wskazywać na dość

dużą atrakcyjność naukową podniesionego problemu. Okazało się bowiem, że konstrukcja prawna opłaty legalizacyjnej – jako wybranej instytucji prawnej – jest kontrowersyjna w całym komponencie otaczających ją regulacji prawnych, i uwidacznia wiele płaszczyzn oceny oraz punktów widzenia.

Normatywna konstrukcja opłaty legalizacyjnej stanowi przykład tego, jak często mamy dziś do czynienia z regulacjami prawnymi, które występują na pograniczu dyscyplin w obszarze prawa publicznego jako element sankcji za delikt administracyjny, tj.: w sferze prawa i procesu karnego, prawa administracyjnego oraz prawa podatkowego. Każdy z tych obszarów prawa publicznego charakteryzuje się własnym fundamentem regulacji w postaci zasad ogólnych oraz specyficznych konstrukcji procesowych, dość istotnie różnicujących przebieg postępowania. Ponadto angażują też różnego typu organy władzy publicznej – od organów administracyjnych, po organy wymiaru sprawiedliwości – uczestniczące w zupełnie różnych procedurach sądowych. Próba łącznego zastosowania tak zróżnicowanych regulacji nie jest kwestią łatwą, choć orzecznictwo sądów i trybunałów europejskich zdaje się stanowczo odchodzić od podziału na sprawy o charakterze karnym oraz administracyjnym i odwołuje się raczej do charakteru wykorzystanego środka publicznoprawnego oddziaływania na podmiot, który dopuszcza się deliktu administracyjnego.

Jednocześnie, problematyka deliktów w sferze prawa publicznego stanowi przedmiot zainteresowania także nauki prawa karnego, znajdując się w sferze działalności organów wymiaru sprawiedliwości i dając podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za prowadzenie budowy lub jej zakończenie bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia.

Ponadto analiza konstrukcji prawnej opłaty legalizacyjnej uruchamia cały mechanizm zasady demokratycznego państwa i jej komponentów. Jak podkreśla się w doktrynie, zasada demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji RP, oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi

¹⁶ Por. R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, s. 14.

stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa¹⁷. Chodzi tu głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikający z niej obowiązek stanowienia norm nienagannyh z punktu widzenia techniki legislacyjnej¹⁸. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja, zasada sprawiedliwości społecznej w zestawieniu z art. 1 i art. 2 Konstytucji powinna być zaś pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki¹⁹. W powyższym kontekście konstrukcja prawna opłaty legalizacyjnej zdaje się kształtować obraz prawotwórstwa kontrowersyjnego w stopniu uniemożliwiającym prawidłową aksjologię zastosowania tej instytucji prawnej. Dokonane już wstępnie rozważania nad instytucją opłaty legalizacyjnej dają pretekst do prowadzenia dość ogólnych rozważań uniwersalnych, uwzględniających refleksje wobec instytucji legalizacji w kontekście całego systemu prawa.

5. Uwagi podsumowujące

Warta podkreślenia jest w szczególności obserwacja ogólna, potwierdzająca, że instytucja prawna opłaty legalizacyjnej stanowi przykład deficytu systemowości i porządku prawnego jako takiego. Wskazuje na to brak przewodzenia oraz połączenia między dokonaniem i osiągnięciami teoretycznoprawnymi na gruncie doktryny prawa, w tym głównie prawa administracyjnego, a zastosowaniem w strukturze prawnej językiem prawnym, używając specyficznych

sformułowań oraz konstrukcji proceduralnych, nieuwzględniających też dynamiki zmian otoczenia prawnego (jak choćby faktu uchwalenia przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego). Pojawiający się bałagan terminologiczno-pojęciowy, polegający na zastosowaniu pojęcia opłaty, ale konstrukcyjnie nawiązujący do kary administracyjnej bądź niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym, wywołuje konsekwencje w postaci problemu w prawidłowym dekodowaniu treści prawnej konstrukcji opłaty legalizacyjnej.

Podobnie wątpliwie – z perspektywy systemowej – wydaje się wykorzystanie konstrukcji postanowienia jako formy rozstrzygnięcia o wymiarze opłaty legislacyjnej, które w istocie jest aktem administracyjnym indywidualnym, czyli decyzją rozstrzygającą o wysokości sankcji związanej z legalizacją samowoli budowlanej.

Również konstrukcja proceduralna zawierająca elementy zarówno zasady skargowości wskazujące na uruchomienie postępowania w sprawie legalizacji poprzez złożenie wniosku przez podmiot, który dopuścił się deliktu, jak i generalnej formuły zawartej w art. 53a ust. 1 pr. bud., która przewiduje wszczęcie takiego postępowania z urzędu, powodują dwutorowość toczącego się procesu i dwójaki jego charakter. Wynikają też z tego konsekwencje procesowe, w tym co do ciężaru dowodzenia, niemniej kluczowy problem, jaki tu powstaje, dotyczy szerokiej prawnej możliwości limitowania zastosowania tej konstrukcji prawnej przez organ nadzoru budowlanego. To w istocie od swobodnej decyzji oraz – nieskrępowanej kryteriami prawnymi – aktywności organu zależeć będzie możliwość doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem i zalegalizowanie prowadzonej bądź zakończonej inwestycji, niezależnie od przyczyn zaistnienia stanu wcześniejszej bezprawności.

Całokształt powyższych wątpliwości treściowych konstrukcji prawnej opłaty legalizacyjnej oraz warunków jej zastosowania prowadzi do wniosku o braku możliwości jednolitej i trwałej subsumpcji. Stanowi ona przykład instytucji, która ma tyle deficytów

¹⁷ Por. T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 94.

¹⁸ Por. m.in. wyroki TK: z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK 1999/3, poz. 40 oraz z 10.04.2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006/4, poz. 42.

¹⁹ Por. wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.

poznawczo-semantycznych, że prowokuje do oceny relacji między doktryną a systemowością porządku prawnego w kontekście nowo tworzonego prawa w ujęciu transdyscyplinarnym. Można odnieść wrażenie, że prawo jest tworzone przez ustawodawcę, który pozostaje w stanie nieznajomości dotychczasowych dokonań doktryny w sferze teorii prawa administracyjnego, a także obowiązującego porządku prawnego. Wprowadzane rozwiązania normatywne zdają się pozostawać w stanie niezależności obowiązywania wobec prawa dotychczas obowiązującego i nie mieścić się ani w krajowym modelu prawnym, ani w dopuszczalnych granicach badań naukowych w tym zakresie.

W konsekwencji powyższych rozważań należy przyjąć, że konstrukcja prawna opłaty legalizacyjnej ma charakter niejednoznaczny. Nie daje

bowiem precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy należy uznać ją – jak proponuje ustawodawca – za opłatę, czy też – jak wynika to z całokształtu regulacji prawnych tę konstrukcję otaczających – za swoistą sankcję administracyjną, miarkowaną w specyficzny i niejasny sposób, pozostający w opozycji wobec zasad adekwatności, proporcjonalności i niezbędności. Nie ma wątpliwości co do jednego – niejednoznaczny charakter normatywny instytucji opłaty legalizacyjnej wymaga prowadzenia dalszych, pogłębionych badań interdyscyplinarnych, w szczególności pozwalających na dokonanie oceny, czy aktualny kształt konstrukcji prawnej realizuje cele i oczekiwania ustawodawcy, które stanowiły podstawę wprowadzenia tej instytucji do krajowego porządku prawnego, ale także czy w aktualnej rzeczywistości prawnej i społecznej spełnia pokładane w niej nadzieje.

Abstract

A new look at the legalization fee

Dr Hab. Robert Suwaj, professor of the Warsaw University of Technology – is a professor at the Faculty of Administration and Social Sciences at the Warsaw University of Technology, Poland. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1372-9039>

The article presents the results of considerations about the legal structure of the institution of the legalization fee mainly from the point of view of standards arising from the principle of the rule of law. The objective is to attempt to assess the legal nature of this institution in the context of the principle of determinacy of the provisions of the law and the method of its interpretation both from the point of view of the protection of the public interest, as well as the interest of a property owner who, for various reasons, started a construction project without the required building permission, without the required notification or despite objections issued in the case by an architectural and construction administrative authority. The deliberations are conducted in the context of adequacy, proportionality and necessity of this legal instrument, which the legislator intended to be used in every case of non-compliance of the project being conducted with the provisions of the construction law, which require legalization. The manner in which the amount of this fee was normatively set was also assessed in the context of the principle of equal treatment and from the point of view of the principle of a just procedure; it is insufficient for the investor to file an application for it to be applied, as the proceedings to legalize unauthorized construction are initiated ex officio by the construction supervision authority. All these circumstances suggest that it is reasonable to consider whether the legal structure of the legalization fee meets the standard of correct legislation adopted in the Constitutional Tribunal's case law.

Keywords: legalization fee, public levy, administrative sanction, construction law, legalization of unauthorized construction

Bibliografia/References

- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001
- Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B., *Komentarz do art. 1* [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, LEX 2021
- Gomułowicz A., *Podatek a opłata* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016
- Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. G. Bogdan, A. Nita, Z. Radzikowska, A.R. Światłowski, Warszawa 2000
- Prusak F., *Zaniechanie ukarania sprawcy* [w:] *System Prawa Karnego*, red. A. Marek, t. 11, *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, red. M. Bojarski, Warszawa 2014
- Sawicki J., *Znaczenie czynnego żalu w prawie karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2013/6
- Siwik Z., *Systematyczny komentarz do ustawy karnej skarbowej. Część ogólna*, Wrocław 1993
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021
- Zgoliński I., *Komentarz do art. 16* [w:] A. Bułat, V. Konarska-Wrzošek, T. Oczkowski, I. Zgoliński, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021