Inwestor musi wiedzieć, kiedy może zacząć korzystać z obiektu

Obowiązek złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy istnieje zawsze wtedy, gdy ustawa nie nakłada na inwestora konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a obiekt budowlany realizowany był w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę

Konsekwencje przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego prawem zawiadomienia o zakończeniu budowy lub pozwolenia na użytkowanie mogą być naprawdę dotkliwe.

Dwie regulacje

Ustawa Prawo budowlane 7 lipca 1994 r. wprowadza dwie odrębne regulacje dotyczące przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. Użytkować obiekt budowlany można albo na podstawie zawiadomienia o zakończeniu budowy, albo w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, przy czym, zasadą jest zawiadomienie. Inwestor obowiązany jest uzyskać pozwolenie na użytkowanie w przypadkach szczegółowo wskazanych w ustawie.

Kiedy pozwolenie...
Pierwszy z nich to budowa obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagana była decyzja o pozwoleniu na budowę, a obiekt taki został zakwalifikowany do jednej z enumeratywnie wskazanych kategorii określonych w załączniku do ustawy. Kolejna sytuacja, w której istnieje obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie to przystąpienie do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Prowadzenie przez organ nadzoru budowlanego postępowania legalizacyjnego w stosunku do realizowanej inwestycji również wiąże się z koniecznością uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie. Z wnioskiem o wydanie decyzji występuje inwestor załączając do niego dokumenty określone w art. 57 ustawy. Organ wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego. Do użytkowania obiektu można przystąpić, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stanie się ostateczna.

... kiedy zawiadomienie

Zupełnie inną formę obrał ustawodawca dla zawiadomienia o zakończeniu budowy. Obowiązek złożenia takiego zawiadomienia istnieje zawsze wtedy, gdy ustawa nie nakłada na inwestora konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a obiekt budowlany realizowany był w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę. Inwestor może przystąpić wówczas do użytkowania, jeżeli organ w terminie 21 dni od dnia zawiadomienia o zakończeniu budowy nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji.

Trzeba doręczyć

Termin do wniesienia sprzeciwu przez organ jest zachowany, jeżeli przed jego upływem sprzeciw ten w formie decyzji administracyjnej zostanie skutecznie doręczony inwestorowi. Oznacza to, że wydanie przez organ decyzji o sprzeciwie w terminie 21 dni od dnia

zawiadomienia, jeżeli nie została ona doręczona inwestorowi w tym terminie, nie wywoła żadnych skutków prawnych, a tym samym inwestor nie poniesie żadnych konsekwencji z tytułu pobudowania obiektu niezgodnie z pozwoleniem na budowę lub zatwierdzonym doń projektem budowlanym. Nie wniesienie przez organ sprzeciwu wobec złożonego zawiadomienia powoduje, iż przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego następuje na podstawie tzw. „milczącej zgody".

Kara i jej wysokość

Sankcje finansowe z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego - bez skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy lub uzyskania pozwolenia na użytkowanie, zostały wprowadzone w życie nowelizacją Prawa budowlanego z 16 kwietnia 2004 r. Zgodnie z jej przepisami, kary za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego można nakładać tylko w przypadku, gdy stwierdzenie takiej okoliczności przez właściwy organ nastąpiło po 1 stycznia 2005 r. Zatem nie dotyczy to sytuacji, gdy obiekt budowlany był użytkowany samowolnie przed tą datą.

Wysokość kary nie jest uzależniona od okresu przez jaki miało miejsce nielegalne użytkowanie. Obliczana jest w oparciu o wskazany w ustawie wzór i zasadniczo jej wysokość zależy od kategorii i współczynnika wielkości obiektu budowlanego, określonych w załączniku nr 1 do ustawy. Wprowadzenie przez ustawodawcę wzoru, według którego obliczana jest wysokość kary wyklucza tym samym jakikolwiek „luz decyzyjny" po stronie organu. Nie ma on zatem możliwości miarkowania wysokości kary uwzględniając sytuację materialną czy rodzinną inwestora.

Przykład

* Nielegalne użytkowanie budynku mieszkalnego jednorodzinnego będzie wiązało się z karą w wysokości 10 tys. zł (stawka opłaty 500 zł razy 10, razy współczynnik kategorii obiektu budowlanego - 2, razy współczynnik wielkości obiektu budowlanego - 1, tj.: 500 x 10 x 2 x 1 = 10 tys. zł).
* Natomiast kara z tytułu nielegalnego użytkowania parkingu o powierzchni 5 tys. m.kw wyniesie 80 tys. zł (stawka opłaty 500 zł razy 10, razy współczynnik kategorii obiektu budowlanego – 8, razy współczynnik wielkości obiektu budowlanego – 2, tj. 500 x 10 x 8 x 2 = 80 tys. zł).
* Z karą w wysokości 150 tys. zł będzie musiał liczyć się inwestor, który przystąpił nielegalnie do użytkowania stacji paliw o powierzchni 6 tys. m.kw lub budynku biurowego o powierzchni 11.000 m.kw. Należy również dodać, że w przypadku, gdy w skład obiektu budowlanego wchodzą części odpowiadające różnym kategoriom z załącznika do ustawy Prawo budowlane, karę stanowi suma kar obliczonych dla poszczególnych kategorii.

Karę za nielegalne użytkowanie wnosi się do budżetu państwa. Zapłata powinna nastąpić w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia w kasie lub na rachunek bankowy właściwego urzędu wojewódzkiego. Do kary za nielegalne użytkowanie stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej.

Kto płaci

Ustawodawca nie wskazał wprost na kogo winna zostać nałożona kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Analiza przepisów pozwala przyjąć, że adresatem sankcji

winien być podmiot obowiązany do dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy lub uzyskania decyzji o użytkowaniu. Do takiej interpretacji przychylają się również w swoich orzeczeniach sądy administracyjne uznając, iż obowiązanym do zapłaty kary winien być inwestor, a nie rzeczywisty użytkownik. Powinno to odstraszać inwestorów, a w szczególności deweloperów przed oddawaniem innym podmiotom do użytkowania obiektów budowlanych, których budowa z prawnego punktu widzenia nie została jeszcze zakończona.

Każda sprawa jest inna

Zarówno praktyka organów nadzoru budowlanego jak orzecznictwo sądów administracyjnych nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy w każdym przypadku przystąpienia do użytkowania, choćby nietrwałego lub związanego tylko z wyposażeniem czy urządzeniem obiektu budowlanego można mówić o nielegalnym użytkowaniu. W zdecydowanej większości orzeczeń sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż użytkowaniem jest każdy objaw korzystania z obiektu, a więc zarówno zgodny z przeznaczeniem wynikającym z decyzji pozwolenia na budowę ale i przystąpieniem do korzystania w inny sposób. Zdarzają się jednak głosy, iż stwierdzenie, czy rzeczywiście miało miejsce przystąpienie do użytkowania, będzie zależało od ustaleń w każdej pojedynczej sprawie. Samo umieszczenie maszyn czy urządzeń w budynku produkcyjnym, czy wstawienie wyposażenia do lokalu mieszkalnego nie musi być kwalifikowane jako przystąpienie do jego użytkowania.

Co z przedawnieniem

Warto zwrócić również uwagę, że w ostatnim czasie zmieniła się diametralnie linia orzecznicza sądów administracyjnych w kwestii przedawnienia zobowiązań związanych z nielegalnym użytkowaniem. Należy bowiem wyjaśnić, iż ustawa Prawo budowlane nie zawiera żadnych regulacji, które stanowiłyby o przedawnieniu się zobowiązań z niej wynikających. Istotną zmianę zatem przyniósł wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2009 r., zapadły w sprawie II OSK 1110/09. Sąd uznał, że możliwość wymierzenia kary za nielegalne użytkowanie ulega przedawnieniu na takich samych zasadach, co zobowiązania podatkowe. Zdaniem NSA, możliwość nałożenia kary przedawnia się po 3 albo 5 latach od momentu samowolnego przystąpienia do użytkowania. Jeśli inwestor złożył wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, a organ nie przeprowadził obowiązkowej kontroli, nie będzie mógł doręczyć decyzji o wymierzeniu kary po upływie 3 lat od dnia przystąpienia do użytkowania. Natomiast w przypadku, gdy inwestor nie złożył wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu, decyzji o wymierzeniu kary nie można doręczyć po upływie 5 lat od dnia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. Takie stanowisko przyjęły również inne sądy administracyjne w późniejszych orzeczeniach.

Zdaniem autora

Należy pamiętać, że ustawa Prawo budowlane, niezależnie od kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, przewiduje również kary z tytułu stwierdzonych w czasie obowiązkowej kontroli, przed wydaniem decyzji pozwolenia na użytkowanie, odstępstw od zatwierdzonego w kontekście pozwolenia na budowę projektu budowlanego. Może się zatem okazać, iż w skutek kontroli organu nadzoru budowlanego, inwestor nowo wybudowanego obiektu budowlanego będzie zmuszony do uiszczenia kary w wysokości kilku lub kilkudziesięciu tysięcy złotych, z tego tylko tytułu, iż przystąpił do jego użytkowania bez wymaganego prawem pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy a w trakcie budowy postanowił „nieznacznie” zmienić projekt budowlany. Tak więc takie zmiany projektu mogą drogo kosztować inwestora. Lepiej więc ich unikać.

Nadzór budowlany nie możliwości miarkowania wysokości kary tak aby uwzględnić sytuację materialną czy rodzinną inwestora.

Autor: Magdalena Stanek-Sobczak, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy