

Opłatę legalizacyjną można rozłożyć na raty, odroczyć termin jej płatności lub wnieść o jej umorzenie

Oплата legalizacyjna stanowi sankcję za prowadzenie budowy lub robót budowlanych bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia. O ile w przypadku robót budowlanych, prowadzonych bez wymaganego zgłoszenia, jej wysokość nie jest wygórowana (2500 zł lub 5000 zł), o tyle jej wysokość może sięgać kilkunastu tysięcy złotych w przypadku rozpoczęcia budowy bez pozwolenia. Pomimo tak wysokich opłat legalizacyjnych, ustawa *Prawo budowlane* jeszcze niedawno nie przewidywała możliwości rozkładania ich na raty, odroczenia terminu zapłaty czy umorzenia. Powyższe zmieniła nowela do ustawy *Prawo budowlane*, która taką możliwość wprowadziła.

Z dniem 28 czerwca 2015 roku weszła w życie ustawa nowelizująca *Prawo budowlane*. Wprowadziła ona m.in. art. 49c, który każe do opłat legalizacyjnych, z tytułu budowy bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia, stosować przepisy działu III Ordynacji podatkowej regulującego kwestie powstawania zobowiązań podatkowych. Zgodnie z ich brzmieniem, inwestor może aktualnie wnieść o odroczenie terminu płatności opłaty legalizacyjnej, rozłożenie jej zapłaty na raty, jak również o umorzenie jej w części lub w całości. Organem właściwym do rozpatrzenia takiego wniosku jest właściwy miejscowo wojewoda, któremu przysługują uprawnienia organu podatkowego w sprawach z zakresu prawa budowlanego.

Wniosek inwestora musi być odpowiednio umotywowany. Podstawą do zastosowania którejs z wymienionych ulg jest bowiem ważny interes podatnika lub interes publiczny. Jako że są to określenia nieostre i niezdefiniowane, ocena, czy zachodzą przesłanki do uwzględnienia wniosku inwestora, będzie każdorazowo wymagała od wojewody dogłębnej analizy sytuacji wnioskodawcy. Brak jest bowiem zamkniętego katalogu przesłanek, okoliczności, czy zdarzeń, które powyższe normy by spełniały, przy czym nie ma zgody w orzecznictwie co do interpretacji tych pojęć. Z jednej bowiem strony wskazuje się, że przesłanka ważnego interesu wnioskodawcy wymaga wykazania konkretnych okoliczności, które są wyjątkowe, niezależne od woli i sposobu postępowania podatnika, uniemożliwiające mu wywiązanie się z ciężących na nim obowiązków względem Skarbu Państwa. Z drugiej strony – przesłanki tej nie można utożsamiać z subiektywnym przekonaniem podatnika o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej (wyrok NSA z dnia 11.12.2015 r., sygn. akt II FSK 2918/15).

W związku z powyższym za każdym razem przesłanki do zastosowania powyższych ulg powinny być rozważane indywidualnie. NSA w Szczecinie za ważny interes podatnika uznał sytuację, w której z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to, w ocenie tego sądu, utrata możliwości zarobkowania lub utrata majątku (wyrok NSA w Szczecinie z dnia 22.04.1999 r., sygn. akt

SA/Sz 850/98). Nie negując, co do zasady, tego poglądu, należy podkreślić, że ograniczenie tej definicji wyłącznie do nadzwyczajnych, nieprzewidywalnych zdarzeń losowych, mających bezpośredni wpływ na sytuację podatnika, byłoby zbyt daleko idące.

Interes podatnika, należy widzieć szerzej, mając na względzie nie tylko sytuacje nadzwyczajne, lecz także normalną sytuację ekonomiczną, w tym wysokość uzyskiwanych przez stronę dochodów, jak również konieczność ponoszenia wydatków, np. związanych z kosztami leczenia członków najbliższej rodziny podatnika (wyrok NSA w Szczecinie z dnia 02.09.1999 r., sygn. akt SA/Sz 1753/98). Zawężenie ustawowych wymagań umarzania zaległości podatkowych do przypadków, w których podatnik – wskutek uiszczenia podatku – miałby pozostawać bez środków do życia i korzystać ze wsparcia pomocy społecznej, jest niedopuszczalną interpretacją na niekorzyść podatnika (wyrok NSA w Poznaniu z dnia 24.10.1995 r., sygn. akt SA/Po 539/95). Jednocześnie sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż bieżące problemy finansowe same w sobie nie mogą być uznane za wystarczającą przesłankę pozwalającą zastosować ulgę. W przeciwnym razie wyjątek stałby się regułą, albowiem ulga w spłacie należnych podatków będzie zawsze w interesie podatnika. W konsekwencji, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji, zawsze spełniałby przesłankę do zastosowania ulgi (wyrok WSA w Krakowie z dnia 30.09.2015 r., I SA/Kr 1020/15).

Jak pokazuje rozbieżne orzecznictwo, posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem niedookreślonym wymaga od organu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych po to, aby na tej podstawie stwierdzić, czy dana sytuacja faktyczna mieści się w zakresie przesłanki ważnego interesu podatnika. Przepisy ordynacji podatkowej nie uzależniają możliwości umorzenia zaległości podatkowej od złej sytuacji finansowej i materialnej podatnika. Jedną z dwóch przesłanek udzielenia tej ulgi jest ważny interes podatnika. Pojęcie to jest zdecydowanie szersze. Organ, oceniając możliwość zastosowania ulgi, musi wziąć pod uwagę nie tylko aktualną sytuację materialną i finansową podatnika, ale także jego działania z przeszłości (wyrok NSA z dnia 08.01.2016 r., sygn. akt II FSK 3001/13). Niepowodzenia finansowe działalności gospodarczej, na które powołuje się wnioskodawca, nie mogą skutkować obowiązkiem umorzenia podatku. Podstawy zastosowania przedmiotowej ulgi nie stanowi również fakt zawarcia przez wnioskodawcę umowy z nieuczciwym kontrahentem. Niewiedza, brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie stanowią o ważnym uzasadnionym interesie podatnika lub interesie publicznym. Każdy obywatel, rozpoczynając działalność gospodarczą, powinien podejmować decyzje w sposób przemyślany i zgodny z prawem (wyrok NSA w Warszawie z dnia 01.10.1999 r., sygn. akt III SA 7493/98).

Również w zakresie pojęcia interesu publicznego nie sposób wskazać zamkniętego katalogu przypadków. W orzecznictwie przyjmuje się, iż pojęcie interesu publicznego powinno być oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak:

sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.10.2015 r., sygn. akt I SA/Łd 366/15).

Mając na uwadze powyższe, niezwykle istotne jest właściwe umotywowanie wniosku o rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności lub umorzenie opłaty legalizacyjnej w części lub w całości. Oceniając wniosek, wojewoda będzie bowiem badał w szczególności sytuację osobistą, w tym rodzinną i zdrowotną inwestora, a także jego sytuację majątkową. Nie bez znaczenia mogą tu być również przyczyny i charakter samowoli budowlanej, czy też spodziewany skutek odmowy udzielenia ulgi, a tym samym nakazu rozbiórki (jak brak możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych inwestora lub jego rodziny). Co istotne, udzielenie ulgi jest prawem wojewody, a nie obowiązkiem. Decyzja taka bowiem ma charakter uznaniowy, a zatem nawet wykazanie złej sytuacji majątkowej wnioskodawcy nie gwarantuje zastosowania ulgi. Konieczne jest zatem powołanie się na wszelkie inne okoliczności, które będą przemawiały za istnieniem ważnego interesu inwestora.

Treść wniosku o odroczenie lub rozłożenie na raty może zawierać żądanie alternatywne. Jednakże zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wskazane jest konkretne określenie terminu odroczenia, liczby i wysokości konkretnych rat. Inwestor jest bowiem najbardziej zorientowany, jakie warunki są możliwe przez niego do spełnienia.

Negatywne rozstrzygnięcie dotyczące umorzenia opłaty legalizacyjnej powinno być szczególnie przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Na odmowną decyzję wojewody w zakresie zastosowania ulgi będzie przysługiwało odwołanie.

Złożenie przez inwestora wniosku o zastosowanie względem niego jednej z powyższych ulg w zapłacie opłaty legalizacyjnej powoduje zawieszenie postępowania legalizacyjnego do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie udzielenie ulgi.

Podstawa prawna:

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa

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