

Warszawa, 31 stycznia 2003 r.

Opinia pilna

Opinia na temat wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją RP proponowanego brzmienia art. 59f ustawy Prawo budowlane (druku sejmowy nr 493 oraz 1093)

Przepis art. 1 pkt 49 projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (wersja projektu ze sprawozdania komisji zawartego w druku nr 1093; dalej jako *projekt*) nowelizuje brzmienie art. 59 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 106, poz. 1126, dalej jako *ustawa*).

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 59 ust. 1 właściwy organ wydawać będzie decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59b ust. 1 i przedstawieniu dowodu wniesienia opłaty, o której mowa w art. 59f ust. 1.

Przepis art. 1 pkt 50 projektu dodaje do ustawy nowe art. 59a-59g. Art. 59a ust. 1 ustanawia obowiązek przeprowadzania, na wezwanie inwestora, obowiązkowej kontroli budowy przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (czyli organ właściwy zgodnie projektowanym brzmieniem art. 83 ust. 1). Obowiązkowa kontrola budowy przeprowadzana jest – zgodnie z art. 59b - w dwóch wypadkach :

- (1) po zawiadomieniu o zakończeniu budowy lub złożeniu wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie (ust, 1)
- (2) w wypadku uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 36a ust. 2, po złożeniu wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o którym mowa w art. 51 ust. 2 (ust. 2).

Obowiązkowa kontrola obejmuje szereg czynności technicznych, które enumeratywnie określone zostały w art. 59a ust. 2.

Zgodnie z proponowanym brzmienie art. 59f ust. 1 za przeprowadzenie obowiązkowej kontroli wymierza się opłatę stanowiącą iloczyn stawki opłat (s), współczynnika kategorii obiektu (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu, jak również kategorie obiektów określać mają załączniki do ustawy (ust. 2 i 3).

Stawkę opłat (s) za obowiązkowe kontrole przeprowadzane przez organy nadzoru budowlanego określić ma w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (ust. 5).

Proponowane brzmienie art. 59f ust. 6 ustanawia wytyczne, którymi kierować powinien się upoważniony organ wydając rozporządzenie. Zgodnie z tym przepisem wysokość stawki powinna być ustalona w złotych, na poziomie ekonomicznie uzasadnionym, niepowodującym nadmiernego obciążenia inwestora i nie może przekraczać 15% ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłaszanej przez Prezesa GUS na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 59g ust. 1 opłatę wymierza właściwy organ, po przeprowadzeniu kontroli, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. W wypadku nieuiszczenia opłaty w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia ściąga się ją w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W doktrynie prawa finansowego wskazuje się¹, iż opłaty są rodzajem danin publicznych, których zasadniczą cechą jest bezpośrednie powiązanie z wzajemnym świadczeniem organu publicznego.

Opłata jest indywidualną zapłatą za zindywidualizowane świadczenie, a jej wyróżnikiem w porównaniu do podatku jest ekwiwalentność świadczeń². Z uiszczeniem opłaty wiąże się zazwyczaj określona czynność, której osoba zobowiązana do zapłaty oczekuje od organu publicznego bądź jest zobligowana do korzystania z owej czynności w związku z zaistniałą sytuacją. Obowiązek uiszczenia opłaty powstaje bez względu na to, czy osoba, na której ciąży ów obowiązek,

¹ A. Drwiłło, Niepodatkowe dochody samorządu terytorialnego [w:] *Finanse publiczne i praw finansowe* (red. E. Ruśkowski), t. II, Warszawa 2000, s. 266

² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 115

wystąpiła z inicjatywą podjęcia określonych czynności przez organy publiczne, czy została do tego prawnie zobowiązana.

Opłaty za czynności urzędowe związane są z władczą działalnością organów publicznych. Między świadczeniem jakim jest opłata a czynnością organu publicznego istnieje bezpośredni związek, a opłata stanowi częściowy zwrot kosztów organu publicznego poniesionych w związku z owym świadczeniem. W opłatach związanych z czynnościami urzędowymi występują takie jej elementy konstrukcyjne, jak podmiot, przedmiot, podstawa wymiaru, skala, terminu płatności.

Przyjmując, iż analizowana opłata jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP, przepisy które ją ustanawiają powinny odpowiadać temu wzorcowi konstytucyjnemu.

Art. 217 Konstytucji, określając jakie elementy podatkowego stanu faktycznego wymagają regulacji ustawowej, narzuca ustawodawcy zwykłemu tryb regulowania kwestii podatkowych. Zdaniem Trybunału (wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00) z art. 217 Konstytucji wynika, że ustawy powinny rozstrzygać przynajmniej, kto powinien płacić podatek (podmiot), jakie zjawiska życia społecznego i gospodarczego podlegają opodatkowaniu (przedmiot) oraz w jakiej wysokości podatek powinien być płacony.

Trybunał przypomniał, że art. 217 Konstytucji nie ma charakteru jednolitego. Z jednej strony ustanawia on bezwzględną wyłączność ustawy dla nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów i stawek podatkowych. Z drugiej strony, końcowe fragmenty art. 217 Konstytucji nakazują zachowanie formy ustawy dla normowania zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania. O ile więc w zakresie nakładania podatków, określania ich podmiotów, przedmiotów i stawek Konstytucja wymaga bezwzględnie regulacji ustawowej, o tyle w zakresie przyznawania ulg i umorzeń występuje pewne złagodzenie reżimu. Nie wyklucza się możliwości ich sprecyzowania w rozporządzeniu (por. także wyrok z 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99).

Odnosząc się do kwestii zupełności ustawowej w sprawach podatkowych Trybunał uznał dopuszczalność regulowania określonych elementów stosunku podatkowego w powszechnie obowiązujących aktach normatywnych innych niż ustawy. Obowiązująca Konstytucja nie formułuje zasady zupełności ustawowej w dziedzinie prawa podatkowego. Trybunał podtrzymał utrwalony w jego orzecznictwie

pogląd, iż w ustawie winny zostać uregulowane wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, natomiast w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych mogą zostać uregulowane takie elementy stosunku daninowego, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji tego stosunku. Odnosi się to również do spraw mniejszej wagi mieszczących się w zakresie zagadnień wymienionych w art. 217 Konstytucji.

Zgodnie z art. 59f ust. 5 i 6 stawkę opłat za obowiązkowe kontrole przeprowadzane przez organy nadzoru budowlanego określić ma w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Wytyczne do treści rozporządzenia określają m. in maksymalną wysokość tej stawki.

Proponowane brzmienie art. 59f ust. 6 ustanawia wytyczne, którymi kierować powinien się upoważniony organ wydając rozporządzenie. Zgodnie z tym przepisem wysokość stawki powinna być ustalona w złotych, na poziomie ekonomicznie uzasadnionym, niepowodującym nadmiernego obciążenia inwestora i nie może przekraczać 15% ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłaszanej przez Prezesa GUS na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny analizując zagadnienie w jakim zakresie rozporządzenie może określać wysokość stawki opłaty stwierdził, iż wypadku gdy ustawa określa podmiot, przedmiot daniny publicznej, a gdy chodzi o jej wysokość wskazuje kryteria ustalenia oraz górną granicę nie można mówić o naruszeniu art. 217 Konstytucji (por. wyrok z 9 lutego 1999 r., U 4/98, oraz wyrok z 3 września 1998 r., U. 1/98) .

Wydaje się również, iż brzmienie art. 59f ust. 5 i 6 jest zgodne z wzorcem określającym warunki konstytucyjności upoważnienia ustawowego do wydawania rozporządzeń (art. 93 ust. 1 Konstytucji).

Konkluzją niniejszej opinii jest pogląd, iż proponowane brzmienie art. 59f ustawy Prawo budowlane jest zgodne z Konstytucją RP.

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski