

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

Nr ewid. 150/2005/S04008/LKR

**Informacja
o wynikach kontroli
lokalizacji dużych
obiektów handlowych
(super- i hipermarketów)
w województwie
małopolskim**

K r a k ó w l i p i e c 2 0 0 5 r .

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE.....	3
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	4
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	4
2.2. Synteza wyników kontroli.....	4
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	6
3. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH.....	7
3.1. W zakresie zagospodarowania przestrzennego.....	7
3.2. W zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych.....	11
3.3. W zakresie zbywania nieruchomości stanowiących własność samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.....	13
3.4. W zakresie podatku od nieruchomości.....	14
4. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	17
4.1. Polityka rozwoju sieci handlowej, uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę dużych obiektów handlowych oraz przeznaczanie na ten cel gruntów rolnych i leśnych.....	17
4.2. Wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych.....	21
4.2.1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	21
4.2.2. Decyzje o pozwoleniu na budowę.....	28
4.2.3. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie.....	30
4.3. Zbywanie nieruchomości pod budowę super- i hipermarketów.....	32
4.4. Egzekwowanie od właścicieli dużych obiektów handlowych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań podjętych wobec gmin w związku z budową tych obiektów.....	33
4.5. Inne nieprawidłowości.....	34
4.6. Występowanie obszarów zjawisk korupcyjnych w zakresie objętym kontrolą.....	35
5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	38
 ZAŁĄCZNIKI	
- Załącznik Nr 1 Wykaz skontrolowanych podmiotów.....	40
- Załącznik Nr 2 Lista osób na kierowniczych stanowiskach, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	41
- Załącznik Nr 3 Wykaz organów i jednostek, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	42
- Załącznik Nr 4 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	43

1. Wprowadzenie

Kontrola dotycząca lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) w województwie małopolskim (Nr S/04/008) została przeprowadzona w okresie od 8 czerwca 2004 r. do 10 lutego 2005 r. w Urzędach Miast: Krakowa, Nowego Sącza, Oświęcimia i Tarnowa.

Wybór jednostek do kontroli podyktowany był koncentracją ww. obiektów w największych miastach Małopolski, ze szczególnym wskazaniem Krakowa, jako ośrodka cieszącego się największym zainteresowaniem inwestorów.

Celem kontroli, podjętej z inicjatywy NIK w związku z wnioskiem Sejmiku Województwa Małopolskiego, było dokonanie oceny działalności organów samorządowych na terenie województwa małopolskiego w zakresie:

- prowadzenia polityki rozwoju sieci handlowej,
- uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę dużych obiektów handlowych, oraz przeznaczania na ten cel gruntów rolnych i leśnych,
- wydawania decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie dla dużych obiektów handlowych,
- zbywania nieruchomości komunalnych pod budowę ww. obiektów,
- egzekwowania od właścicieli dużych obiektów handlowych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań podjętych wobec gmin w związku z budową tych obiektów,
- występowania obszarów zjawisk korupcyjnych w ww. zakresie.

Kontrola, obejmująca lata 1999 – 2004 (I kwartał), przeprowadzona została według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, w urzędach miast, które wydawały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia na budowę i użytkowanie dużych obiektów, a także zbywały na ten cel nieruchomości – własne i Skarbu Państwa.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (hiper- i supermarketów) ze względu na brak jednolitych zasad polityki i strategii w tym zakresie, jak również szereg nieprawidłowości stwierdzonych w odniesieniu do skontrolowanych postępowań administracyjnych. Na krytyczne uwagi zasługuje też obrót nieruchomościami gminnymi przeznaczonymi pod budowę ww. obiektów oraz nieprawidłowości dotyczące egzekwowania należności podatkowych i innych zobowiązań inwestorów. Podkreślić należy jednocześnie, iż wobec niejednoznacznie sformułowanych przepisów prawnych występują znaczne rozbieżności interpretacyjne między poszczególnymi urzędami, co stwarza sytuację nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o decyzje lokalizacyjne dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w różnych miastach.

Brak jednolitych zasad postępowania zarówno na podstawie przepisów ogólnie obowiązujących, jak i lokalnych, nierzetelne dokumentowanie postępowań oraz liczne uchybienia proceduralne - to w opinii NIK czynniki o charakterze korupcjogennym negatywnie wpływające na procesy inwestycyjne i podważające zaufanie obywateli do urzędów publicznych.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Żadna z gmin nie uwzględniła – w kontrolowanym okresie – problematyki lokalizacji dużych obiektów handlowych w dokumentach określających politykę i strategię rozwoju. Wprowadzony ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ obowiązek zamieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m², wywołał skutki zaledwie w jednej z czterech kontrolowanych gmin (Tarnów), a w kolejnej (Nowy Sącz) – został zrealizowany połowicznie. W dwóch z czterech kontrolowanych podmiotów (Oświęcim, Kraków) wymóg ten nie został zrealizowany w ogóle (szczegółowo na str. 18 – 22).
2. Kontrola 18 decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym 12 w Krakowie) dotyczących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wykazała, że w 5 przypadkach decyzje były sprzeczne z ustaleniami

¹ Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w kolejnych 4 przypadkach decyzje formalnie były zgodne z planami, ale stan faktyczny odbiegał od nazwy inwestycji lub zachodziła ewidentna manipulacja deklarowaną powierzchnią obiektu. Dwie z powyższych decyzji wydano na podstawie niekompletnych wniosków, w 12 przypadkach dopuszczono się naruszeń Kodeksu postępowania administracyjnego². Z kolei na 17 decyzji o pozwoleniu na budowę (w tym 9 w Krakowie) poddanych kontroli, w trzech przypadkach zatwierdzono projekty budowlane i wydano pozwolenia na budowę dla dużych obiektów handlowych, pomimo nie przedstawienia przez inwestora wymaganych pozwoleń, uzgodnień lub opinii, a w dwóch decyzje wydane zostały pomimo braku ocen ich oddziaływania na środowisko. Nieprawidłowości w stosowaniu procedury administracyjnej stwierdzono w kolejnych 11 postępowaniach (szczegółowo na str.23 – 33).

3. W zakresie postępowań, których przedmiotem było zbywanie nieruchomości, stanowiących własność gmin lub Skarbu Państwa – prawidłowych od strony formalnej – NIK zwracała uwagę na duże dysproporcje pomiędzy cenami uzyskiwanymi przez gminy, a cenami na rynku wtórnym, uzyskiwanymi przez podmioty pośredniczące lub sprzedawców gruntów prywatnych o podobnej lokalizacji (Kraków, Tarnów) (szczegółowo na str. 33 – 34).
4. Wśród innych uchybień wskazać należy nieegzekwowanie zobowiązań podatkowych inwestorów (w Krakowie) oraz niewykonywanie innych zobowiązań wynikających z umów zawartych z użytkownikami wieczystymi – inwestorami budującymi duże obiekty handlowe na terenie gminy (Tarnów) (szczegółowo na str. 35 – 36).
5. Istotną nieprawidłowością ujawnioną w toku kontroli w Krakowie było wydawanie – bez podstawy prawnej – decyzji o zmianie sposobu użytkowania gruntu rolnego, stanowiącej podstawę wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków, a w konsekwencji powodującej zmianę rodzaju i wysokości podatku (szczegółowo na str. 36 – 37).
6. Kontrola w Urzędzie Miasta Krakowa wykazała rażące zaniedbania w zakresie stosowania instrukcji kancelaryjnej wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych³ odnośnie do dokumentowania postępowań poprzedzających wydawanie decyzji administracyjnych, dotyczących zarówno

² ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

³ Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów tych inwestycji, jak i pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie (szczegółowo na str. 39).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli dają podstawę do oceny, iż przepisy regulujące kontrolowaną działalność nie są spójne i jednoznaczne. Na szczególną krytykę zasługuje zapis art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodujący poważne wątpliwości interpretacyjne co do obowiązku sporządzania planów miejscowych dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Najważniejsze argumenty w podjętej na ten temat dyskusji przytoczono na str. 10 – 11 części szczegółowej niniejszej informacji.

Ponadto na uwagę zasługuje wykazany w toku kontroli NIK brak wystarczającej regulacji prawnej dla bieżącej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴ oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵, wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 tejże ustawy. Istnieje potrzeba normatywnego określenia momentu aktualizacji ewidencji w odniesieniu do użytku gruntowego, co do którego nie powstaje obowiązek uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie, a tym samym brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia zmian w ewidencji, które odzwierciedlałyby stan rzeczywisty. W opinii NIK przedstawiony powyżej problem powinien być przedmiotem odrębnej kontroli, która pozwoliłaby na sformułowanie stosownych wniosków de lege ferenda.

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezydentów kontrolowanych miast zamieszczono w ostatniej części niniejszej informacji (str. 38).

⁴ t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 454

3. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1. W zakresie zagospodarowania przestrzennego

Zakres i procedury postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele (w tym m.in. budowę dużych obiektów handlowych) oraz ustalania zasad ich zagospodarowania określały w badanym okresie przepisy **ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁶, a od 11 lipca 2003 r. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

Pod rządami pierwszej z ustaw, w odniesieniu do lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych decyzje w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane były, z zastrzeżeniem art. 40 ust. 3a i 3b, przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych ustawą lub przepisami szczególnymi, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie przepisów szczególnych (art. 40).

W świetle art. 10 ust. 1 pkt 1 znowelizowanej z dniem 15 marca 2001 r. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – w zależności od potrzeb – powinny być także wyznaczane tereny pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² w gminach o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy, oraz powyżej 2000 m² w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców. Ustawa nie wprowadziła jednak definicji powierzchni sprzedażowej.

Art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (w treści obowiązującej od dnia 15 marca 2001 r.) nakładał na gminy obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in. dla obszaru, na którym przewidywano budowę dużych obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy. Jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie przeznaczono terenów pod budowę dużych obiektów handlowych, to zgodnie z art. 31a ust. 1-3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁷, zarząd gminy (od 27 października 2002 r. odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁸) mógł dokonać analizy terenów przeznaczonych w tym planie pod usługi i handel w zakresie możliwości ich wykorzystania pod budowę tych obiektów. Postawę tej analizy stanowić powinna

⁶ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., która obowiązywała do dnia 10 lipca 2003 r. poza wyjątkiem określonym w art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).

⁷ Obowiązywał od dnia 15 marca 2001 r.

⁸ W związku ze zmianami wprowadzonymi art. 58 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

prognoza skutków tego rodzaju obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów. Organ ten zobowiązany był do dokonania takiej analizy w sytuacji jeżeli został złożony wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę tego rodzaju obiektu, albo dla zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem na taki obiekt. Analiza ta wraz z prognozą przekazywana powinna być radzie gminy ze stosownym wnioskiem (który dotyczyć mógł m.in. wprowadzenia do planu zakazu budowy tego rodzaju obiektów lub przeciwnie).

Elementy jakie powinna zawierać decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określał art. 42 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Należy przy tym zaznaczyć, że dla obszarów, dla których, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, istniał obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinno być zawieszone do czasu uchwalenia planu - art. 45 ustawy.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu była nieważna, jeżeli była sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo wydano ją (w sytuacji braku planu - w przypadkach określonych w art. 13 ust. 1) po powstaniu obowiązku sporządzenia planu (art. 16, 34, a następnie art. 46a⁹). Począwszy od dnia 15 marca 2001 r. obowiązek sporządzenia planu dotyczył także terenów przeznaczonych pod duże obiekty handlowe, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wiązały organ wydający pozwolenie na budowę (art. 47).

Art. 40 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określał rodzaje inwestycji w odniesieniu do których, z uwagi na ich szczególny charakter, albo na planowane miejsce ich realizacji, wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wymagało obligatoryjnego uzgodnienia z właściwym rzeczowo organem, wymienionym w tym przepisie.

W związku z tym, że ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę dużych obiektów handlowych może powodować wzrost wartości nieruchomości, art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, określał tryb pobierania od właścicieli nieruchomości lub wieczystych użytkowników jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku jej zbycia. Opłata taka mogła być pobierana wtedy, gdy w uchwale o przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego określono procentową stawkę wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość tej stawki nie mogła przekraczać 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Pobierana przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

⁹ Art. 46a został dodany do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przez art. 91 pkt 14 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Ustawą tą uchylono jednocześnie art. 16 i 34 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

(art. 36 ust. 9) ustalana była w formie decyzji, która powinna być wydana bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym utraciła moc, w związku z wejściem w życie z dniem 11 lipca 2003 r. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, w której na nowo ustalono zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Zasadniczo nowa ustawa nawiązuje do uchylonej regulacji, w kilku aspektach wprowadzając jednak diametralnie różne rozwiązania.

Ustawa wprowadziła definicję wyrażenia „powierzchnia sprzedaży” (a nie: powierzchnia sprzedażowa, jak w poprzedniej ustawie) – *należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno – użytkową, przeznaczona do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)* (art. 2 pkt 19 ustawy).

Najistotniejszymi zmianami dla określenia zasad lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w nowej ustawie, są:

- zasada, w myśl której decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wzizt) jest konieczna tylko w sytuacji braku planu miejscowego,
- wprowadzenie dwóch rodzajów decyzji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.

Przy ustaleniu dopuszczalności wydania w danej sytuacji decyzji wzizt istotne jest zbadanie czy inwestycja nie jest planowana w obszarze, co do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Niestety, w tym zakresie regulacja jest nieprecyzyjna i z góry skazuje na dyskusję interpretacyjną.

Obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² powinny zostać określone w studium, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy. Zgodnie jednak z art. 87 ust. 1 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po 1 stycznia 1995 r. zachowały moc obowiązującą. W opinii NIK, co do której wątpliwości zgłaszały kontrolowane podmioty, istotny są jednak w tym zakresie przepisy art. 32 i 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z których wynika obowiązek aktualizacji studium w aspekcie jego zgodności z wymogami m.in. wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy.

Kolejne wątpliwości dotyczą zapisu art. 10 ust. 2 pkt 8. Został on sformułowany w sposób wskazujący na brak obowiązku sporządzania miejscowego planu

¹⁰ z wyłączeniem art. 31a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który zachowywał moc do czasu utraty mocy albo uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r., nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

zagospodarowania przestrzennego dla terenów planowanej lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Wprawdzie w toku kontroli uzyskano pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, sformułowane w odpowiedzi na interpelację poselską, z którego wynikało, że taki obowiązek istnieje, to jednak władze jednej z kontrolowanych Gmin (Krakowa) nie zgodziły się z taką interpretacją, przeciwstawiając jej własną opinię prawną. W piśmie przesłanym z Ministerstwa Infrastruktury zapisano między innymi, że /cyt./: „Ponieważ w przypadku wielkopowierzchniowych obiektów handlowych istnieje ustawowy obowiązek sporządzenia planu (art. 10 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 15 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy), lokalizacja przedmiotowych obiektów na terenach pozbawionych planu, wymaga sporządzenia miejscowego planu. Jeżeli natomiast, w odniesieniu do terenu inwestycji istnieje miejscowy plan, w którego ustaleniach nie wskazano terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, należy zmienić istniejący plan.

[...] Jeżeli w studium nie zostały wyznaczone obszary lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a gmina sporządzając plan będzie chciała te obszary określić, to zgodnie z przepisami ustawy powinna zacząć od zmiany studium i wprowadzenia do niego tych obszarów a następnie uchwalić plan miejscowy albo jego zmianę.

Z kolei gminy sporządzające studium wg ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają ustawowy obowiązek wskazania w ustaleniach studium obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych, których powierzchnia sprzedaży przekracza 2000m², o ile gmina dopuszcza na swoim obszarze lokalizowanie tego typu obiektów. Uchwalenie studium wywołuje obowiązek po stronie gmin dla sporządzenia dla tych obszarów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje o pozwoleniu na budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wydawane są na podstawie miejscowych planów, a nie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.”

Z kolei w opinii prawnej sporządzonej przez prawników Urzędu Miasta Krakowa czytamy m.in. /cyt/:

„[...] art. 10 ust. 2 pkt 8 w aktualnym brzmieniu przesądza jedynie o obowiązku gminy ustalenia wskazanych tym przepisem obszarów w studium, nie powoduje zaś konieczności przystępowania do sporządzania obowiązkowych planów zagospodarowania dla wszystkich wskazanych tam obszarów. Wskazują na to logiczno-językowe reguły wykładni. Prowadzą one do wniosku, że przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 jest normą wyznaczającą obowiązek zamieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określonych tym przepisem obszarów. Nie można jednak uznać tego przepisu za normę nakładającą zarazem na organy gminy obowiązek sporządzania dla wszystkich wskazanych tam obszarów planów miejscowych.

[...] Konsekwencją przyjęcia takiej interpretacji tego przepisu ustawy jest jednak tylko i wyłącznie brak obowiązku po stronie gminy sporządzenia planów miejscowych w przypadku gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej

2.000 m² i, co za tym idzie, brak podstaw do zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy w przypadku złożenia takiego wniosku w obszarze wskazanym w studium do czasu uchwalenia planu.

[...] Nie ma [...] w aktualnie stanie prawnym żadnych uregulowań normatywnych, które pozwalałyby powiązać treść i ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które jak już była o tym mowa na wstępie, nie są aktami prawa miejscowego – z treścią wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

Dlatego nawet określenie przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² i przystąpienie przez gminę do sporządzania planów na tych obszarach nie zmieni przesłanek warunkujących wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

[...] Przeprowadzona powyżej analiza przepisów obowiązującej ustawy w żadnej mierze nie skłania do przyjęcia proponowanej przez Ministra Infrastruktury tezy o braku możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy na wielkopowierzchniowy obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² w związku z obowiązkiem określenia obszarów rozmieszczenia takich obiektów w studium uwarunkowań i koniecznością (w ocenie ministerstwa) sporządzenia dla tych obszarów obowiązkowych planów miejscowych.

Nadto należy zwrócić uwagę, iż istnieją granice posługiwania się techniką wykładni ustaw. I choć zawsze należy podejmować próby zastosowania odpowiednich technik wykładni dla usunięcia wątpliwości co do treści ustawy, jednakże gdy „przepis jest sformułowany zbyt szeroko, to należy go zmienić, a nie korygować w drodze wyjaśnień” (uchwała NSA z 20 kwietnia 1998 r., FPS 4/98, ONSA 1998, nr 3, s. 93), a „w państwie prawa nie można dokonywać wykładni, która byłaby sprzeczna z [językowym] sensem. Formuła słowna jest bowiem granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu” (wyrok NSA z 23 września 1997 r., I SA/Ka 391/96, ONSA 1998, nr 5, s. 151) (wyrok TK z dnia 12.01.2000 r. P 11/98).”

3.2. W zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych

Zasady działania administracji publicznej w zakresie zatwierdzania projektów budowlanych, wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego regulują przepisy **ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**¹¹. W zakresie objętym kontrolą istotne były w szczególności następujące postanowienia:

¹¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.

- art. 28, z którego wynikało, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę¹²,
- art. 32 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którym pozwolenie na budowę mogło być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych przepisami uzgodnień, pozwoleń lub opinii innych organów,
- art. 32 ust. 4, z którego wynikało, że pozwolenie na budowę mogło być wydane tylko temu kto złożył wniosek w tej sprawie¹³ w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- art. 33 ust. 2, który określał jakie dokumenty należało dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę (m.in. projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, dowód stwierdzający prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁴),
- art. 34 ust. 1, zgodnie z którym projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- art. 35 ust. 1, który obligował organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, do sprawdzenia m.in. zgodności projektu zagospodarowania działki (lub terenu) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska, wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz innymi przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw¹⁵ (która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.), wprowadzono bardzo istotne zmiany w zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie obiektów budowlanych. Nowością stanowią określenia, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 ustawy), natomiast w postępowaniu o pozwolenie na użytkowanie – stroną jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7 ustawy). W art. 28 ust. 3

¹² Z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 29 i 30, które nie będą miały znaczenia dla budowy dużych obiektów handlowych. Definicje podstawowych pojęć w tym m.in. robót budowlanych, budowy oraz obiektu budowlanego określone zostały w art. 3 ustawy Prawo budowlane.

¹³ Wzory wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji obowiązujące w kontrolowanym okresie, określone były w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 98, poz. 625), uchylonym z dniem 11 lipca 2003 r.

¹⁴ Od 11 lipca 2003 r. – wystarczy złożyć oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, natomiast decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania jest wymagana tylko wtedy gdy przewidują to przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 718. 0

ustawy określono, że w postępowaniu o pozwolenie na budowę nie stosuje się przepisów art. 31 ustawy Kpa, w oparciu o który to przepis organizacje społeczne mają prawo żądania do dopuszczenia ich do udziału w prowadzonym postępowaniu na prawach strony w sprawach dotyczących innych osób. Wcześniej ustawa nie określała stron postępowania, zastosowanie miały w tym zakresie przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy (po nowelizacji), przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu.

W nowelizacji nastąpiło odejście od obowiązku przedstawiania przez inwestora, dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania nieruchomością pod budowę obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zlikwidowano możliwość powierzania przez starostę gminom, w drodze porozumienia, spraw z zakresu jego właściwości jako organu administracji architektoniczno – budowlanej (art. 82a w treści obowiązującej od dnia 11 lipca 2003 r.). Porozumienia z gminami o prowadzenie spraw z zakresu właściwości starosty jako organu administracji architektoniczno – budowlanej obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, wygasły z dniem 31 grudnia 2003 r. - zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane i innych ustaw.

Nastąpiło przekazanie do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji zadań i kompetencji dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, (art. 83 ust. 1, w treści obowiązującej od dnia 11 lipca 2003 r.), dla których to spraw wcześniej organem właściwym był starosta, jak również wprowadzono przepisy dopuszczające, w określonych warunkach „legalizację budowy” prowadzonej bez pozwolenia na budowę lub w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu budowlanego (lub innych warunków określonych w pozwoleniu na budowę). Warunkami odstąpienia od wydania w takim przypadku decyzji o nakazie rozbiórki, są m.in. zgodność budowy z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przepisami techniczno – budowlanymi (art. 48 ust. 1 i 2).

3.3. W zakresie zbywania nieruchomości stanowiących własność samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa

Procedury zbywania i udostępniania nieruchomości przez gminy i Skarb Państwa wynikają z postanowień **ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce**

nieruchomościami¹⁶, Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷.

Sprzedaż nieruchomości lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej, następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów zawartych w dziale II rozdział 4 ustawy „Przetargi na zbycie nieruchomości” (art. 28). Zasadą jest sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu (art. 37 ust. 1).

Metody wyceny nieruchomości określa **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego¹⁸.**

Procedura przetargu została określona w dziale II rozdział 4 ustawy oraz w **rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy¹⁹.** Rozporządzenie określa, iż minimalną cenę wywoławczą I-go przetargu jest wartość szacunkowa nieruchomości. Rodzi to pytanie, czy wobec tak określonej zasady kształtowania ceny minimalnej, można wyznaczyć cenę wywoławczą nieruchomości powyżej wartości szacunkowej, i jakie przesłanki określenia ceny miałyby uwzględnić gmina. Biorąc pod uwagę fakt, że gmina z urzędu posiada informacje dotyczące wszystkich transakcji na rynku, racjonalna byłaby analiza cen porównywalnych nieruchomości przed przystąpieniem do postępowania przetargowego (tym bardziej, że w doktrynie przeważa pogląd, iż gmina sprzedając nieruchomości występuje w obrocie prawnym jako podmiot stosunków cywilnoprawnych). Zalecenie takie można formułować w oparciu o kryterium gospodarności, brak jest jednak podstaw do nakazania gminie podjęcia takich działań.

3.4. W zakresie podatku od nieruchomości

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰, podmiotami zobowiązanymi do uiszczenia podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki nie posiadające osobowości prawnej, które są m.in.: właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub ich części, albo obiektów budowlanych lub ich części [...].

Podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi w przypadku budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa, a w przypadku gruntów – ich powierzchnia

¹⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 612 – obowiązywało do dnia 7 stycznia 2003 r. Obecnie zagadnienia te reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. o tym samym tytule (Dz. U. Nr 230, poz. 1924).

¹⁹ Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

²⁰ t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

ogółem (art. 4 ust. 1). Wysokość stawek podatku od nieruchomości określa rada gminy (art. 5 ust. 1).

Osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki nie posiadające osobowości prawnej zobowiązane są składać organowi podatkowemu (właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania) deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, w terminie do dnia 15 stycznia każdego roku, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku, oraz wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek budżetu właściwej gminy za poszczególne miesiące, w ratach proporcjonalnych w terminie do dnia 15 każdego miesiąca (art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3).

Procedury normujące postępowanie organów gmin w zakresie podatków lokalnych zawarte są w przepisach **ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa**²¹.

Zgodnie z art. 272 ustawy, organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu: (1) sprawdzenie terminowości składania deklaracji oraz wpłacania zadeklarowanych podatków; (2) stwierdzenia formalnej poprawności dokumentów wymienionych wyżej; (3) ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Zwrócić tu należy uwagę na fakt, że z punktu widzenia ustalenia powstania obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości, który jest podatkiem lokalnym istotne jest wykazanie w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostę powiatu zmiany sposobu użytkowania, gdy dotyczy to gruntów pierwotnie rolnych. W przypadku, gdy planowana inwestycja dotyczy gruntów rolnych, zgodnie z **ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych**²², przed uzyskaniem pozwolenia na budowę inwestor jest zobowiązany do uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. Decyzja taka, zgodnie z art. 11 cyt. ustawy wydawana jest w odniesieniu do gruntów klas I, II, III, IIIa, IIIb pochodzenia mineralnego i organicznego oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i zgodnie z przepisami **rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków**²³, wydanego na podstawie art. 26 ust. 2 **ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne**²⁴ jest podstawą wykazania w ewidencji zmiany oznaczenia użytku gruntowego. Problem powstaje w przypadku gdy zachodzi potrzeba określenia momentu aktualizacji ewidencji w odniesieniu do użytku gruntowego, który sklasyfikowany jest jako rolny w klasie IVa, IVb, V i VI pochodzenia mineralnego. Są to użytki, co do których nie powstaje obowiązek uzyskania decyzji zezwalającej na

²¹ Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.,

²² t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

²³ Dz. U. Nr 38, poz. 454

²⁴ t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, 1086, ze zm.

wyłączenie, a tym samym brak jest podstawy prawnej do wprowadzenia zmian do ewidencji, które odzwierciedlałyby stan rzeczywisty. Stosowana w praktyce metoda uwzględniania zmiany użytkowania takiego gruntu w oparciu o geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, wiąże się z akceptacją sytuacji, w której przez cały okres realizowanej niejednokrotnie bardzo długo inwestycji, inwestor uiszcza podatek rolny, a tymczasem grunt od dawna nie jest wykorzystywany na cele rolne lub leśne.

Ponadto wspomnieć należy, iż od dnia 1 stycznia 2005 r. obowiązują przepisy **rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości**²⁵ wydane na podstawie art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określające zasady prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym przez organy podatkowe oraz zakres informacji objętych tą ewidencją. Zgodnie z przepisami rozporządzenia ewidencja powinna zawierać dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie prawa geodezyjnego i kartograficznego, a system informatyczny umożliwiać porównywanie i eksport danych w obu ewidencjach.

²⁵ Dz. U. Nr 107, poz. 1138

4. Istotne ustalenia kontroli

4.1. Polityka rozwoju sieci handlowej, uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę dużych obiektów handlowych oraz przeznaczanie na ten cel gruntów rolnych i leśnych

W kontrolowanych miastach problematyka związana z budową i funkcjonowaniem dużych obiektów handlowych nie była uwzględniana w ich programach (strategiach) rozwoju.

- W uchwalonej w kwietniu 2004 r. „Strategii rozwoju **Nowego Sącza** na lata 2004 – 2013 wiele miejsca poświęcono tworzeniu optymalnych warunków dla funkcjonowania nowosądeckich przedsiębiorstw, brak w niej jednak bezpośrednich odniesień do problematyki budowy i funkcjonowania hipermarketów oraz ich wpływu na funkcjonowanie sieci handlowej i lokalnego rynku pracy.
- W marcu 2000 r. Rada Miejska w **Tarnowie** uchwaliła „Strategię zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2000 – 2015, a w grudniu 2000 r., będący jej uszczegółowieniem, „Plan operacyjny na lata 2001 – 2005”, jednakże w żadnym z tych opracowań nie poruszono problematyki sklepów wielkopowierzchniowych.
- W „Strategii rozwoju **Miasta Krakowa**”, przyjętej przez Radę Miasta w październiku 1999 r., również nie odniesiono się wprost do szans i zagrożeń związanych z ekspansją hipermarketów. Problem ten został co prawda poruszony w uchwalonym w czerwcu 2001 r. „Programie wspierania rozwoju przedsiębiorczości w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw w Krakowie”, w którym, wśród instrumentów wspierających lokalny handel, wymieniono ustalenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zasad lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m², jednakże zadanie to nie zostało zrealizowane (o czym niżej).

Po wejściu w życie z dniem 15 marca 2001 r. znowelizowanych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym samorządy gminne zaczęły analizować wpływ budowy dużych obiektów handlowych na lokalny rynek pracy, komunikację, istniejącą sieć handlową oraz zaspokojenie potrzeb i interesów konsumentów (w związku z art. 31a ustawy).

- W **Oświęcimiu** – na zlecenie Zarządu Miasta – w grudniu 2001 r. opracowana została „Koncepcja rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w Oświęcimiu wraz z prognozą skutków ich budowy”, w której zaproponowane zostały możliwe lokalizacje dla sklepów wielkopowierzchniowych w dwóch wariantach: skoncentrowanym (1-2 lokalizacje) lub rozproszonym (3-4 lokalizacje).
- W „Studium rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w kontekście planowanego rozwoju miasta, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia interesów i potrzeb konsumentów miasta **Nowego Sącza**” z maja 2002 r. m.in. przedstawiono przewidywane kierunki rozwoju

handlu w Nowym Sączu, a także przeprowadzono analizę proponowanych lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

- W opracowanym w kwietniu 2003 r. "Studium lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w obszarze miasta **Tarnowa** z prognozą skutków ich budowy dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów" wskazano 9 obszarów z możliwością lokalizacji hipermarketów.

Obowiązek uwzględniania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² wprowadzony został ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak w dwóch z czterech kontrolowanych miast (Oświęcim, Kraków) wymóg ten nie został zrealizowany, a w jednym (Nowy Sącz) – zrealizowany połowicznie²⁶.

- W uchwalonym w dniu 6 kwietnia 1998 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania **Oświęcimia** nie wskazano obszarów lokalizacji sklepów wielkopowierzchniowych, a do czasu zakończenia kontroli NIK studium to nie było aktualizowane, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta **Krakowa**, uchwalonym w kwietniu 2003 r., wpisano zakaz lokalizacji sklepów o powierzchni sprzedaży ponad 2.000 m² w obszarach oznaczonych jako MN (tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej niskiej intensywności), nie spełniło to jednak, wymaganego przez art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązku wskazania obszarów, w których lokalizacja takich obiektów jest możliwa. Wprawdzie studium to zostało uchwalone pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która nie przewidywała takiego obowiązku, ale na tym etapie znane już były stosowne zapisy nowej ustawy, która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Studium to również nie zostało zaktualizowane w omawianym zakresie, i to pomimo wniosku Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa z lutego 2004 r. o przeprowadzenie stosownej korekty.
- W lipcu 2003 r. Rada Miasta **Nowego Sącza** dokonała aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w wyniku której wskazano 6 obszarów dopuszczalnej lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 2.000 m², jednakże wskazania te miały one charakter orientacyjny – w tekście studium i w załączniku graficznym nie wskazano nawet przybliżonych granic tych obszarów.

²⁶ Po zakończeniu kontroli, w dniu 15 marca 2005 r., Rada Miasta Nowego Sącza podjęła uchwałę Nr XLII/497/2005 w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowego Sącza, w którym określone zostały obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Również w Oświęcimiu przystąpiono do aktualizacji studium – w projekcie zmiany studium, wyłożonym do publicznego wglądu w dniach od 16 maja do 30 czerwca 2005 r., wyznaczono trzy obszary dla lokalizacji hipermarketów; do projektu wniesione zostały również uwagi, polegające na wprowadzeniu możliwości lokalizacji takich obiektów w kolejnych dwóch obszarach (stan na dzień 7 czerwca 2005 r.).

W okresie objętym kontrolą następowały zmiany stanu prawnego w zakresie obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów planowanej budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Do dnia 14 marca 2001 r. obowiązek taki nie istniał. W wyniku nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z dniem 15 marca 2001 r. wprowadzono przepis art. 13 ust. 1 pkt 5, nakazujący sporządzenie planu dla obszaru, na którym przewidywano budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1.000 m² w gminach o liczbie mieszkańców do 20.000, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2.000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20.000. Z kolei stosownie do art. 45 ust. 1 ustawy postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach, dla których istniał obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należało zawiesić do czasu uchwalenia planu.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. wprowadziła w omawianym zakresie zmiany, budzące poważne wątpliwości interpretacyjne, związane z niejasnym brzmieniem art. 10 ust. 2 pkt 8²⁷, które opisano na str. 10-13 niniejszej informacji.

- *Pogląd o braku obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w przypadku inwestycji polegającej na budowie sklepu wielkopowierzchniowego przyjęto w Urzędzie Miasta **Krakowa**, i to pomimo przekazanej tam we wrześniu 2004 r. przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie wykładni zawartej w stanowisku Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury – z zaleceniem jej ścisłego stosowania przez administrację architektoniczno-budowlaną – w myśl której lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na terenach pozbawionych planu wymaga sporządzenia tego planu, przy czym jeżeli w studium nie zostały wyznaczone obszary lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a gmina sporządzając plan będzie chciała te obszary określić, to zgodnie z przepisami ustawy powinna zacząć od zmiany studium i wprowadzenia do niego tych obszarów, a następnie uchwalić plan miejscowy.*
Co więcej, uznając, że wskazanie w studium obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² „nie przyniesie oczekiwanych rezultatów zarówno w kwestii wyznaczania obszarów pod hipermarkety, jak i zakazu ich lokalizacji”²⁸, w UMK

²⁷ „W studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”.

²⁸ Cytat z informacji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 kwietnia 2004 r. dla Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa. Odmienne podejście w tej kwestii przyjęła np. Rada Miasta Poznania, która w dniu 10 lipca 2003 r., tj. w przeddzień wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonała zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, polegającej m.in. na wyznaczeniu dopuszczalnych obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

odstąpiono od obowiązku aktualizacji studium w omawianym zakresie, wynikającego wprost z przepisu art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dopiero na jawnym posiedzeniu komisji odwoławczej, powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, przedstawiciele Prezydenta Miasta Krakowa poinformowali o podjęciu prac związanych z aktualizacją studium.

Spośród kontrolowanych miast do czasu kontroli tylko w Oświęcimiu uchwalono dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których przeznaczono tereny pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

W pozostałych samorządach decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszące się do budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wydawano w oparciu o ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych jeszcze przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (przed 1 stycznia 1995 r.), względnie – w sytuacji braku planu – w trybie wynikającym z art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tylko w Krakowie)²⁹.

- *Miejscowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta **Krakowa** (MPOZP), uchwalony uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 1994 r., utracił moc – stosownie do art. 67 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – z końcem 2002 r., a wg stanu na koniec 2004 r. obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały zaledwie ok. 3 % powierzchni miasta Krakowa. W kontrolowanym okresie wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla sklepów wielkopowierzchniowych wpływały do Urzędu Miasta Krakowa do końca 2002 r. oraz od 11 lipca 2003 r. W okresie 1 stycznia – 10 lipca 2003 r., tj. w okresie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie w okresie, w którym nie obowiązywał już MPOZP., do Urzędu nie wpłynął żaden taki wniosek. W ówczesnym stanie prawnym wymóg sporządzania planów miejscowych dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wynikał wprost z regulacji art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy, co oznaczało, że w przypadku braku planu – stosownie do art. 45 ust. 1 – postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu należało zawiesić do czasu uchwalenia planu.*

W uzasadnieniu do uchwały podano, że zmiana Studium miała na celu zrównoważony rozwój miasta i wynikała z ochrony jego terenów przed /cyt./: *niekontrolowaną ekspansją funkcji agresywnych (np. obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m²).*

²⁹ W okresie objętym kontrolą wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydawano wyłącznie w Urzędzie Miasta Krakowa. W pozostałych samorządach w okresie 11 lipca 2003 r. (data wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – 31 marca 2004 r. (krańcowa data okresu objętego kontrolą) złożono tylko jeden wniosek o wydanie takiej decyzji – w Tarnowie, ale postępowanie zostało zawieszone. W myśl art. 85 ust. 1 wymienionej ustawy do spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie należało stosować przepisy dotychczasowe.

Przyjęta w Urzędzie Miasta Krakowa praktyka wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w oparciu o tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa³⁰, zdefiniowaną w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uniemożliwia w ocenie NIK skuteczne kształtowanie polityki przestrzennej w omawianym zakresie, szczególnie w sytuacji niepożądanych z punktu widzenia interesów Miasta planowanych lokalizacji hipermarketów³¹, a jednocześnie stwarza zbyt szeroki margines dla rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, znacząco zwiększający niebezpieczeństwo zachowań o charakterze korupcyjnym.

- W okresie od 11 lipca 2003 r. do 31 marca 2004 r. w Urzędzie Miasta Krakowa złożono 9 wniosków o wydanie decyzji WZiZT na budowę (rozbudowę) wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, które były procedowane w oparciu o przepis art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- W decyzji o warunkach zabudowy dla hipermarketu TESCO (wraz z częścią biurową i hotelem) przy ul. Radzikowskiego w Krakowie z dnia 29 października 2004 r., która nie była przedmiotem kontroli, ale w odniesieniu do której wpłynęła skarga do Delegatury NIK w Krakowie, spełnienie ww. zasady dobrego sąsiedztwa uzasadniono zlokalizowaniem na działkach po przeciwległej stronie ul. Radzikowskiego budynku biurowo-usługowego firmy Opel (!).

4.2. Wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych

4.2.1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wzizt)

W skontrolowanych jednostkach wydano w badanym okresie (tj. 1999 – I kw. 2004 r.) 22 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących budowy (rozbudowy) 18 wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, z tego 12 decyzji (tj. 54,5 %) w Krakowie, po 4 (po 18,2 %) w Nowym Sączu i Tarnowie oraz 2 (9,1 %) w Oświęcimiu. Kontrolą objęto 8 decyzji (dotyczących 6 obiektów) wydanych

³⁰ Zasada dobrego sąsiedztwa sprowadza się – w uproszczeniu – do reguły, wg której podobne można budować w sąsiedztwie podobnego, czyli np. hipermarket w pobliżu hipermarketu.

³¹ Wypowiedzi Dyrektora Wydziału Architektury UMK na posiedzeniach Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa:

1) w dniu 23 lutego 2004 r.:

Jeśli miasto chce mieć kontrolę nad wydawaniem pozwoleń na budowę supermarketów, to należałoby dokonać korekty studium zagospodarowania przestrzennego.

2) w dniu 8 marca 2004 r.:

Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem, jeśli nie ma planu zagospodarowania, to nowa zabudowa ma nawiązywać do istniejącej. Oznaczałoby to, że hipermarket może powstać w sąsiedztwie hipermarketu, ale jest to sąsiedztwo dość szeroko rozumiane.

w Krakowie oraz wszystkie decyzje wydane w pozostałych ośrodkach, tj. łącznie 18 decyzji. Ponadto skontrolowano m.in. 7 postępowań administracyjnych (Nowy Sącz – 4, Tarnów – 2, Oświęcim – 1), zakończonych wydaniem decyzji wzigt dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży zbliżonej do 2.000 m² (budzących uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do rzetelności jej wyliczenia), wydaniem decyzji odmownej lub niezakończonych. Różnego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich skontrolowanych urzędach miast, jednakże w największym i najpoważniejszym zakresie wystąpiły one w Urzędzie Miasta Krakowa, co po części tylko wynika z wyżej przedstawionej skali występowania tego rodzaju decyzji w tym ośrodku, wyraźnie przekraczającej – z oczywistych względów – liczebność takich spraw w pozostałych ośrodkach³².

- *Spośród wytypowanych do kontroli w Urzędzie Miasta **Krakowa** postępowań poprzedzających wydanie decyzji ustalających wzigt dla 6 obiektów wielkopowierzchniowych, w odniesieniu do 2 z nich kontrolerom nie przedłożono akt tych postępowań (Centrum Handlowe CARREFOUR w Czyżynach, Centrum Handlowe M1)³³, a dokumenty w pozostałych aktach gromadzone były w sposób naruszający przepisy instrukcji kancelaryjnej, wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, bowiem były one niekompletne, pisma w obrębie poszczególnych spraw ułożone były w kolejności przypadkowej (niechronologicznej), a także znajdowały się tam ich zbędne egzemplarze. Wg wyjaśnień Dyrektora Wydziału Architektury i Urbanistyki UMK powyższy stan dokumentacji spowodowany był koniecznością usunięcia akt spraw z lat 2000 – 2003 z Wydziału Architektury i Urbanistyki w trybie pilnym, co związane było z aresztowaniem pracowników tego Wydziału, podejrzanych o popełnienie przestępstwa.*

W 5 przypadkach (tj. 27,8 %) wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu były sprzeczne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z postanowieniami art. 46a ust. 1 ustawy decyzje sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego były nieważne. Przykładowo:

³² Sytuacja w tym zakresie zaczyna ulegać zmianie – vide opinia redaktora naczelnego branżowego dwutygodnika „Supermarketnews” Witolda Nartowskiego, przytoczona w artykule Krzysztofa Aładowicza „Hipermarkety wejdą do mniejszych miast” (Gazeta Wyborcza z 8 czerwca 2005 r.): Rynki wielkich miast są już nasycone. Szukając nowych miejsc, sieci handlowe zaczynają wchodzić do takich miast jak Bydgoszcz, Białystok czy Rzeszów, gdzie klient też potrzebuje tanich i dobrych produktów, a wciąż ma do nich gorszy dostęp niż mieszkaniec Warszawy lub Krakowa. W artykule zamieszczono również wypowiedź Grzegorza Adamczyka z firmy badawczej Regional Research GfK Polonia: Na zlecenie dużej sieci przeprowadziliśmy analizy wskaźnika siły nabywczej dla 25 miast powyżej 100 tys. mieszkańców. W 12 z nich siła nabywcza wzrosła.

³³ Ustalenia kontrolne w tych sprawach czynione były na podstawie kserokopii decyzji wzigt, zgromadzonych w aktach innych postępowań, np. w aktach pozwolenia na budowę.

- Wydana przez Prezydenta Miasta **Krakowa** decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji Centrum Handlowo-Uslugowe na terenie położonym przy ul. Nowohuckiej – al. Pokoju (MI) z dnia 6 czerwca 1997 r. była niezgodna z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/58/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 1994 r. W strefach polityki przestrzennej, które obejmowały teren inwestycji, wspomniany plan przewidywał m.in. tylko takie formy zagospodarowania, których uciążliwość nie wykraczała poza granice działki, dla zamierzeń inwestycyjnych typu centra handlowe ustalał obowiązek opracowania oceny ich oddziaływania na środowisko – czego nie uczyniono, a także zabraniał znaczne przekraczanie lokalnego gabarytu i wprowadzania obiektów silnie eksponowanych. Decyzja została wydana pomimo negatywnej oceny przyjętych rozwiązań architektonicznych przez Miejską Komisję Architektoniczno-Urbanistyczną (zbyt duża skala, zaproponowana forma).
- Naruszenie ustaleń miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta **Krakowa** z 1994 r. miało miejsce również w przypadku trzech decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla Centrum Handlowego CARREFOUR w Krakowie – Czyżynach (odpowiednio z 2 września 1997 r., 20 sierpnia 1998 r. i 16 września 1998 r.), bowiem wbrew zapisom ustalającym warunki zainwestowania w strefach polityki przestrzennej, które obejmowały teren inwestycji:
 - dopuszczono do lokalizacji obiektu o wysokości od 7,7 do 13 m w sytuacji, gdy plan zakazywał budowy obiektów niższych niż 12 m,
 - wydano decyzje pomimo braku obowiązkowej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej obszaru (w jednej z decyzji zamieszczono wymóg przedłożenia takiej koncepcji przez inwestora w budującym zastrzeżeniu trybie „przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę”, którego nie przewidywały ówczesnie obowiązujące przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo budowlane,
 - dopuszczono formę zagospodarowania, której „uciążliwość wykracza poza granice działki” oraz „znacznie przekracza lokalny gabaryt” i „wprowadza obiekt silnie eksponowany” (jakim bez wątpienia jest wielkopowierzchniowy obiekt handlowy o pow. wynoszącej prawie 35.000 m²).

Żadna z ww. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, sprzecznych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie została uchylona.

Niezależnie od ww. decyzji niezgodnych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stwierdzono 4 przypadki decyzji formalnie zgodnych z planami, ale tylko w wyniku nazwania planowanej inwestycji niezgodnie z jej faktycznym charakterem, względnie poprzez manipulowanie deklarowaną powierzchnią obiektów, co w żadnym stopniu nie było weryfikowane przez organy wydające decyzje lokalizacyjne (Kraków, Nowy Sącz). Na przykład:

- Decyzją z dnia 8 czerwca 1999 r. ustalone zostały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji pn. „Inkubator Przedsiębiorczości – Zespół handlowo-biurowy” w **Krakowie** przy ul. Pielęgniarek, podczas gdy we wniosku z dnia 27 października 1998 r. o wydanie decyzji inwestor określił planowaną inwestycję jako „Zespół biurowo-handlowy”. Na żadnym etapie postępowania inwestor nie złożył formalnego wniosku o wydanie decyzji dla „Inkubatora Przedsiębiorczości”, względnie o korektę wniosku pierwotnego. Nazwa „Inkubator” pojawiła się w korespondencji inwestora związanej z uzupełnianiem wniosku – po raz pierwszy w dniu 6 lutego 1999 r. Wg ówczesnie obowiązującego miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa teren inwestycji położony był w większości w obszarze produkcji i zaplecza (PS), w którym jednym z podstawowych sposobów użytkowania terenów była lokalizacja inkubatorów przedsiębiorczości. Postępowanie powyższe umożliwiło inwestorowi budowę obiektu o funkcjach handlowo-usługowych na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewidywał takiego przeznaczenia.
- Decyzją z dnia 18 listopada 1999 r. ustalone zostały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy centrum targowo-handlowego przy ul. Tarnowskiej w **Nowym Sączu** o powierzchni użytkowej 4.543 m² (inwestor: POLMEX Sp. z o.o.). W związku z faktem, że w okresie ważności wydanego następnie pozwolenia na budowę nie rozpoczęto prac budowlanych, inwestor zwrócił się ponownie z wnioskiem z dnia 19 września 2002 r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji. W momencie składania drugiego wniosku obowiązywała już jednak nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (od 15 marca 2001 r.), w myśl której jeżeli w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego nie przeznaczono terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, to prezydent miasta – w przypadku złożenia stosownego wniosku – był zobowiązany do dokonania analizy terenów przeznaczonych w tym planie pod usługi i handel w zakresie możliwości ich wykorzystania pod budowę tych obiektów (art. 31a). W ówczesnie obowiązującym miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. dla terenu inwestycji (ani żadnego innego) nie przewidywano lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W tej sytuacji inwestor „podzielił” planowany obiekt na część detaliczną o powierzchni 1.949,20 m² oraz dwie hurtownie po 1.360,60 m² każda, co zostało bezkrytycznie powtórzone w wydanej decyzji. Wskazać przy tym należy, że definicja „powierzchni sprzedaży” (nie: „sprzedażowej” jak w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym) pojawiła się dopiero w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i dopiero tam określono, że wlicza się do niej część ogólnodostępnej powierzchni obiektu przeznaczonego do sprzedaży **detalicznej**.
- Inwestycja firmy EXPOL Sp. z o.o. zlokalizowana została w **Nowym Sączu** przy ul. Węgierskiej, w terenie oznaczonym w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. symbolem B4 P – „Istniejące tereny przemysłowo-składowo-magazynowe do utrzymania”. Plan

dla terenów B4 P nie przewidywał możliwości lokalizacji funkcji usługowych i handlowych, w związku z czym we wniosku inwestora, a następnie w decyzji z dnia 1 kwietnia 1999 r. podkreślono funkcje magazynowe projektowanego wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, poprzez nazwanie inwestycji „Modernizacja istniejącego obiektu technicznego z przeznaczeniem na obiekt magazynowo-handlowy”.

- *W dniu 28 lipca 2003 r. Firma Handlowo-Usługowa MERKURY złożyła w Urzędzie Miejskim w Nowym Sączu wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla pawilonu handlowego o powierzchni użytkowej ok. 3.500 m² oraz powierzchni sprzedaży ok. 1.980 m². W decyzji o warunkach zabudowy wydanej w dniu 19 listopada 2003 r. nie określono powierzchni sprzedaży projektowanego pawilonu.*

Dwie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano na podstawie niekompletnych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 41 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a w 2 przypadkach skontrolowane decyzje nie zawierały części elementów wymaganych art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W 12 postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (tj. 48 % skontrolowanych) dopuszczono się naruszeń przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym wystąpiły one we wszystkich skontrolowanych postępowaniach administracyjnych w Krakowie. Naruszenia te polegały m.in. na:

- 1) przewlekłym prowadzeniu postępowań, skutkującym przekraczaniem 30-dniowego terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a.,
- 2) niezawiadamianiu stron o niezłaławieniu sprawy w terminie, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 i 2 k.p.a., względnie zawiadamianiu, ale bez określenia nowego terminu złaławienia sprawy,
- 3) wydaniu decyzji o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia w związku z niekompletnością wniosku, co – wg orzecznictwa NSA – stanowiło rażące naruszenie prawa, bowiem */cyt./ pozostawienie sprawy bez rozpoznania /.../ nie jest rozstrzygnięciem administracyjnym (aktem administracyjnym), gdyż jest dokonaniem czynności nie wywołującej żadnych skutków. Oznacza natomiast stwierdzenie przez organy administracji – w drodze odpowiedniej adnotacji, że podanie zawiera wadę określoną w art. 64 K.p.a. i że wskutek tego stało się bezskuteczne z mocy prawa* (wyrok NSA z dnia 14 maja 1999 r., I SA 1381/98),
- 4) niekonsekwencji, polegającej na prowadzeniu postępowania pomimo bezskutecznego upływu terminu na usunięcie braków we wnioskach,
- 5) niezapewnienie czynnego udziału niektórych stron w każdym stadium postępowania,
- 6) braku oznaczenia organu wydającego decyzję, tj. pierwszego z elementów formalnych decyzji wymaganych na podstawie art. 107 § 1 k.p.a.

Przykładowo:

- *Zawiadomienie o wszczęciu w dniu 27 października 1998 r. postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji pn. Inkubator Przedsiębiorczości w **Krakowie** wydane zostało w dniu 16 marca 1999 r., tj. po prawie 5 miesiącach.*
- *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla Centrum Handlowo-Usługowego PLAZA w **Krakowie** ustalone zostały decyzją z dnia 9 sierpnia 1999 r., w wyniku ponownego rozpatrzenia wniosku inwestora, po uchyleniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie decyzji z dnia 2 kwietnia 1999 r. Powodem uchylenia tej decyzji było m.in. niezapewnienie czynnego udziału stron postępowania w każdym stadium postępowania.*
- *We wniosku o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla Centrum Handlowo-Usługowego TESCO przy ul. Kobierzyńskiej w **Krakowie** – pomimo pięciokrotnego uzupełniania – występowały braki, wyszczególnione w 6 punktach przez Urząd Miasta Krakowa w zawiadomieniu przekazanym inwestorowi. Pomimo zapowiedzi, że nieuzupełnienie tych braków w terminie 7 dni spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, postępowanie było kontynuowane, pomimo uzupełniania wniosku jeszcze przeszło miesiąc od ww. zawiadomienia.*
- *W dniu 9 lipca 2003 r. do Urzędu Miasta **Oświęcimia** wpłynął wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na przebudowie i zmianie sposobu użytkowania hali magazynowej oraz budynku socjalnego na pawilon handlowy, spożywczo-przemysłowy (inwestor: SEWERA POLSKA CHEMIA Ireneusz Wolak). Z uzupełnienia wniosku z dnia 29 lipca 2003 r. wynikało, że łączna powierzchnia sprzedaży projektowanego pawilonu handlowego oraz już funkcjonujących w tej lokalizacji sklepu i hurtowni wynosić będzie 2.878,9 m². Ponieważ teren inwestycji nie był objęty żadnym planem zagospodarowania przestrzennego (ogólny plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Oświęcimia obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r.), postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji zostało – w oparciu o art. 45 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – zawieszone do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże dopiero w dniu 9 czerwca 2004 r., tj. po 338 dniach od daty złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.*
- *W dniu 1 października 2001 r. firma GORTEX Import Eksport Adama Górskiego złożyła w Urzędzie Miejskim w **Nowym Sączu** wniosek o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży 6.150 m². W odpowiedzi Urząd podjął następujące działania:*
 - *pismem z dnia 31 grudnia 2001 r. powiadomił inwestora, że podjął działania związane z wykonaniem prognozy skutków planowanej inwestycji dla rynku pracy, komunikacji,*

istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów, wymaganej na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 31a) oraz że zostanie on poinformowany o jej wykonaniu i zawartych w niej wnioskach,

- *pismem z dnia 9 stycznia 2003 r. poinformował inwestora, że w czerwcu 2002 r. Zarząd Miasta otrzymał opracowanie pt. „Studium rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w kontekście planowanego rozwoju miasta” oraz podejmuje działania związane z wykonaniem wymaganej prognozy,*
- *pismem z dnia 23 kwietnia 2003 r. – w związku z opracowywaniem prognozy – zwrócił się do inwestora o przekazanie danych o zakładanym zatrudnieniu w planowanym obiekcie (uzyskując stosowną informację w dniu 14 maja 2003 r.).*

Do zakończenia kontroli, tj. do końca lipca 2004 r., Urząd Miejski w Nowym Sączu nie wydał decyzji ustalającej warunki zabudowy dla tej inwestycji, a także nie zawiesił postępowania do czasu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do przepisu art. 45 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (obowiązujący w dacie złożenia wniosku miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego utracił ważność – dla terenu planowanej inwestycji – z końcem 2003 r.).

- *Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji ustalającej dla FRED SA warunki zabudowy dla inwestycji „Centrum usługowo-handlowe” o powierzchni zabudowy 8.700 m² przy al. Jana Pawła II w **Tarnowie**, wszczęte na podstawie wniosku inwestora z dnia 21 października 2003 r., zostało zawieszone do dnia 21 października 2004 r. postanowieniem z dnia 22 czerwca 2004 r., tj. po 245 dniach od złożenia wniosku³⁴. Uzasadnieniem zawieszenia postępowania było zawarcie w dniu 21 stycznia 2004 r. przez Gminę Miasta Tarnowa umowy na wykonanie miejscowego planu zagospodarowania terenu dla obszaru m.in. obejmującego teren planowanej inwestycji.*
- *Postanowieniem Prezydenta Miasta **Tarnowa** z dnia 2 grudnia 2003 r. zawieszone zostało postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy zespołu handlowo-usługowo-rozrywkowego o powierzchni sprzedażowej 8.700 m² – do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postanowienie to wydane zostało po 764 dniach od złożenia wniosku w tej sprawie przez firmę FRAC SA w dniu 29 października 2001 r.*

³⁴ Postanowieniem z dnia 13 lutego 2004 r. (a więc po 115 dniach od daty wniosku) postępowanie to zostało zawieszone „do czasu uchwalenia planu”, tj. w trybie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże zostało ono uchylone postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie z dnia 15 kwietnia 2004 r., w którym zarzucono niepowołanie przez organ I instancji przepisów, z których wynikałaby konieczność zawieszenia postępowania.

4.2.2. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Na 20 decyzji udzielających w kontrolowanym okresie pozwoleń na budowę (rozbudowę) 16 wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, badaniem objęto 17, z czego 9 wydanych w Krakowie (dla 6 obiektów), 4 w Nowym Sączu (dla 3 obiektów) oraz po 2 w Oświęcimiu i Tarnowie. Kontrolą objęto również jedno postępowanie administracyjne w wyniku którego wydano decyzję odmowną (Tarnów). Nieprawidłowości – głównie w zakresie stosowania procedury administracyjnej – stwierdzono w przypadku 11 postępowań (61,1 %), w 2 na 4 skontrolowane urzędy miast (Kraków, Tarnów).

W 3 przypadkach zatwierdzono projekty budowlane i wydano pozwolenia na budowę dla dużych obiektów handlowych, pomimo nie przedstawienia przez inwestora wymaganych pozwoleń, uzgodnień lub opinii. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Przykładowo:

- *Decyzją Prezydenta Miasta **Krakowa** z dnia 3 sierpnia 2000 r., udzielającą pozwolenia na budowę inwestycji **PLAZA** zobowiązano inwestora do uzgodnienia budowlanych projektów branżowych z odpowiednimi dysponentami mediów przed rozpoczęciem robót budowlanych mimo, że wydanie pozwolenia na budowę dopuszczalne było po uprzednim uzyskaniu przez inwestora uzgodnień, wymaganych przepisami szczególnymi. Wymagane opinie i uzgodnienia – stosownie do art. 33 ust. 2 pkt. 1 Prawa budowlanego – winny być dołączone do projektu budowlanego, który zgodnie z art. 34 ust. 4 podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Również w decyzji z dnia 23 maja 2001 r., zmieniającej ww. pozwolenie na budowę w zakresie zmiany lokalizacji włączenia drogi dojazdowej wewnętrznej do Al. Pokoju, zobowiązano inwestora do uzgodnienia projektów budowlanych z odpowiednimi instytucjami przed przystąpieniem do robót budowlanych. Było to sprzeczne z art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, dopuszczającym wydanie pozwolenia na budowę po uprzednim uzyskaniu przez inwestora uzgodnień, wymaganych przepisami szczególnymi.*

Dwie decyzje w sprawie pozwoleń na budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wydane zostały w Krakowie pomimo braku ocen ich oddziaływania na środowisko, chociaż taki obowiązek wynikał z przepisów obowiązującego ówczesnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa. Dotyczy to Centrum Handlowego M1 oraz Zespołu Handlowo-Biurowego INKUBATOR PRZEDSIĘBIORCZOŚCI.

W jednym przypadku stwierdzono wydanie decyzji pozwolenia na budowę pomimo braku ważnej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

- *Decyzja udzielająca pozwolenia na budowę centrum handlowego CARREFOUR w **Krakowie** przy ul. Bieńczyckiej poprzedzona została czterema wnioskami, z których ostatni – z marca 2000 r. – został złożony w okresie, w którym decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji już nie obowiązywały. Wprawdzie uwaga ta nie odnosi się do trzech wniosków wcześniejszych, ale, jak wynika to z pisma inwestora do Urzędu z grudnia 1999 r., wnioskującego o przedłużenie terminu ważności decyzji WZiZT, /cyt./ „pismem znak AB.01.2-IV-7351-03060-21/2172/99 z dnia 29 listopada 1999 r. Dyrektor Wydziału Architektury, Geodezji i Budownictwa Urzędu Miasta Krakowa zawiadomił, iż z uwagi na niespełnienie warunku przedłożenia pełnego prawa do dysponowania terenem na cele budowlane podanie o wydanie pozwolenia na budowę I etapu przedmiotowej inwestycji pozostawione zostało bez rozpatrzenia”. Oznacza to, że wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę procedowano, pomimo złożenia go w sytuacji braku ważnych decyzji WZiZT, czym naruszono wymóg art. 33 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego.*

W 10 skontrolowanych decyzjach (58,8 %) stwierdzono naruszenie przepisów procedury administracyjnej. W szczególności polegały one na:

- 1) rażącym przedłużaniu postępowań, co było m.in. efektem akceptowania wniosków wadliwych i niekompletnych; od daty wpływu wniosków do wydania decyzji mijało nawet do 16 miesięcy, tj. znacznie ponad terminy określone w art. 35 k.p.a.,
- 2) braku informacji dla inwestorów o niemożności wydania decyzji w terminie oraz wskazania nowych terminów na ich załatwienie,
- 3) kontynuowaniu postępowań pomimo nieusunięcia w wyznaczonym terminie (często dłuższym od ustawowych siedmiu dni) braków w złożonych wnioskach, naruszając przepis art. 64 § 2 k.p.a.

Przykładowo:

- *W postępowaniu prowadzonym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę TESCO w **Krakowie** przy ul. Kobierzyńskiej, obok mało istotnych uchybień (w szczególności przywołanie w podstawie wydania tej decyzji art. 31 Prawa budowlanego, nie odnoszącego się do pozwoleń na budowę), zwraca uwagę fakt, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wg projektu zamiennego, a także wydana w jego wyniku decyzja, zostały przekazane jedynie wnioskodawcy i inwestorowi – o postępowaniu i decyzji nie zostali poinformowani właściciele nieruchomości sąsiednich, jak i organizacje społeczne, będący stronami postępowania w tej sprawie.*
- *Do wniosku spółki ECHO INVESTMENT z dnia 26 listopada 1998 r. o wydanie pozwolenia na budowę centrum handlowego przy ul. Błonie w **Tarnowie** dołączono ogólnikowo określone „załączniki formalno-prawne” bez podania ich nazwy. Na wniosku tym odręcznie zanotowano, że „dokumenty będą uzupełnione”, co nastąpiło dopiero po 155 dniach od daty jego złożenia. Oznaczało to naruszenie art. 64 § 2 k.p.a. stanowiącego, że jeżeli podanie nie czyni zadość innym*

wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Zastrzeżenia budzi też rozstrzygnięcie, jakie zapadło w jednym skontrolowanym postępowaniu, w wyniku którego wydano decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia na budowę.

- W dniu 18 stycznia 1999 spółka OWINTAR złożyła wniosek o wydanie pozwolenia na budowę w **Tarnowie** centrum handlowego o powierzchni 21.500 m², a w dniach 8 czerwca 2000 r. oraz 12 lutego 2001 r. wydane zostały decyzje odmowne, uzasadniane brakiem uzgodnienia włączenia zaprojektowanego układu komunikacyjnego centrum do istniejących dróg przez Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich, podczas gdy faktycznie takie uzgodnienie nastąpiło już w kwietniu 1999 r. Wadliwość postępowania w tej sprawie m.in. Prezydenta Miasta Tarnowa jako organu I instancji jednoznacznie wykazał Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, który wyrokiem z dnia 1 grudnia 2003 r.:
 - uchylił decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 13 kwietnia 2001 r., utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 12 lutego 2001 r., odmawiającą spółce OWINTAR zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę centrum handlowego,
 - uchylił ww. decyzję Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 12 lutego 2001 r.,
 - uchylił postanowienie Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 6 września 2001 r. nakładające na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji poprzez jej uzupełnienie o wydane w trybie art. 106 k.p.a. postanowienie Tarnowskiego Zarządu Dróg Miejskich, uzgadniające włączenie układu komunikacyjnego inwestycji do ulic miejskich,
 - stwierdził nieważność postanowienia Tarnowskiego Zarządu Dróg Miejskich z dnia 19 września 2000 r., odmawiającego inwestorowi włączenia układu komunikacyjnego inwestycji do ulic miejskich.

Podkreślić należy, że już w maju 1999 r. Biuro Obsługi Prawnej Urzędu Miasta Tarnowa wydało opinię, wg której brak było podstaw do odwołania wydania decyzji pozwolenia na budowę w przedmiotowej sprawie.

4.2.3. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie

Kontrolą objęto 12 pozwoleń na użytkowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 4 decyzji (tj. 33 % kontrolowanych, a polegały one głównie na nierzetelnie przeprowadzanych kontrolach obiektów, dopuszczaniu obiektów do użytkowania mimo niewykonania pełnego zakresu robót lub niezyskania wymaganych uzgodnień. Na przykład:

- Do wniosku spółki ECHO INVESTMENT z dnia 3 lipca 2000 r. o wydanie pozwolenia na użytkowanie centrum handlowego przy ul. Błonie w **Tarnowie** nie dołączono podstawowej dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budowlane w obowiązującej ówczesnie wersji, tj. dziennika budowy, oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami, a także protokołów badań i sprawdzeń oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej. Inwestor nie został wezwany pisemnie do uzupełnienia braków, czym naruszono przepis art. 64 § 2 k.p.a., a brakujące dokumenty zostały dostarczone do Urzędu w dniu wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie tej inwestycji. Wątpliwości budziła również rzetelność kontroli obiektu, przeprowadzonej jednoosobowo przez ówczesnego Naczelnika Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Tarnowa w dniu 10 lipca 2000 r., wg której w trakcie kontroli w obiekcie i jego bezpośrednim sąsiedztwie trwały wyłącznie prace porządkowe oraz związane z urządzeniem terenów zielonych, skoro wg kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, przeprowadzonej w tym samym dniu, w obiekcie nadal trwały roboty budowlane. Nieprawidłowe w tej sprawie było również wydanie dwóch pozwoleń na użytkowanie – dla spółki ECHO INVESTMENT w odniesieniu do części obiektu przeznaczonego na hipermarket HYPERNOVA oraz dla spółki NOMI w odniesieniu do części przeznaczonej na sklep NOMI – ponieważ jedynym inwestorem była pierwsza z wymienionych spółek, tylko ta spółka wystąpiła do Urzędu ze stosownym wnioskiem i tylko na niej ciążył obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie całego obiektu.
- Decyzją z dnia 11 grudnia 2001 r. udzielone zostało pozwolenie na użytkowanie części obiektów budowlanych inwestycji PLAZA w **Krakowie** przy al. Pokoju – z wyłączeniem 156 pomieszczeń punktów sprzedaży detalicznej, usługowych i małej gastronomii. Na podstawie 22 decyzji, obejmujących łącznie 26 pomieszczeń, pozwoleń na użytkowanie udzielono ich dzierżawcom, mimo, że nie byli oni inwestorami, ani nie przeniesiono na nich w adekwatnej części praw i obowiązków z decyzji pozwolenia na budowę, nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, co było istotną nieprawidłowością.

Zwrócić przy tym należy uwagę na brak stosownych pozwoleń dla pozostałych pomieszczeń przy faktycznym ich użytkowaniu – nie wydał ich również Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie, jako organ właściwy w tych sprawach od dnia 11 lipca 2003 r.

Szczególnie naganne było też nieegzekwowanie przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa, udzielających tych pozwoleń z upoważnienia Prezydenta, wymaganych załączników do wniosków o udzielenie tych pozwoleń, tj. oryginałów dziennika budowy i oświadczeń kierownika budowy, wymaganych na podstawie art. 55 ust. 1 ww. Prawa budowlanego. O niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez ww. pracowników świadczy także fakt, że w żadnym z protokołów oględzin przedmiotowych pomieszczeń, dokonanych przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie udokumentowano sprawdzenia zgodności wykonania tych lokali z warunkami pozwolenia na budowę, do czego zobowiązywał ówczesnie obowiązujący art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego.

- *Oględziny obiektów inwestycji TESCO w **Krakowie** przy ul. Kobierzyńskiej przed udzieleniem pozwoleń na ich użytkowanie przeprowadzane były w sposób pobieżny. Nie dokonywano bowiem udokumentowanych sprawdzeń na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z pozwoleniem na budowę oraz z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganych na podstawie art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego w jego ówczesnie obowiązującej wersji.*

4.3. Zbywanie nieruchomości pod budowę super- i hipermarketów

Działania Urzędów kontrolowanych miast w zakresie sprzedaży oraz oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które następnie przeznaczone były pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, przeprowadzane były poprawnie pod względem formalnym, jednak w dwóch kontrolowanych jednostkach (Kraków, Tarnów) zwrócono uwagę na duże różnice pomiędzy cenami uzyskiwanymi przez samorządy (w formie pierwszej opłaty rocznej), a cenami osiąganymi na rynku – czy to w transakcjach dotyczących nieruchomości podobnych, czy też sprzedanych pierwotnie przez samorząd, a następnie będących przedmiotem wtórnego obrotu.

Nawet w przypadkach, gdy omawiane transakcje przeprowadzane były bez pośredników, samorządy uzyskiwały kwoty znacznie niższe, niż uzyskiwane przez prywatnych właścicieli sprzedających działki sąsiednie.

Wartości z wycen dokonywanych przez rzeczoznawców majątkowych przyjmowane były przez Gminy jako jedyny wyznacznik cen wywoławczych w postępowaniach przetargowych, podczas gdy przepis art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) stanowi, że cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości **nie niższej** niż wartość nieruchomości.

W toku kontroli NIK przedstawiciele samorządów zgłaszali wątpliwości dotyczące przesłanek określenia ceny wywoławczej nieruchomości na poziomie wyższym od wartości szacunkowej, które powinna uwzględnić gmina. Pomimo, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest wskazania takich przesłanek, to biorąc pod uwagę fakt, że gmina z urzędu posiada informacje dotyczące wszystkich transakcji na rynku, racjonalna byłaby analiza cen porównywalnych nieruchomości przed przystąpieniem do postępowania przetargowego. Brak jest jednak podstaw do nakazania gminie podjęcia takich działań pomimo, że w doktrynie przeważa pogląd, iż gmina sprzedając nieruchomości występuje w obrocie prawnym jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, a jej działanie winno być działaniem „dobrego gospodarza”.

4.4. Egzekwowanie od właścicieli dużych obiektów handlowych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań podjętych wobec gmin w związku z budową tych obiektów

W trzech spośród czterech kontrolowanych gmin nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania zobowiązań podatkowych od właścicieli dużych obiektów handlowych, nieprawidłowości stwierdzono jednak w Urzędzie Miasta **Krakowa**.

- *Nie w pełni skutecznie egzekwowane były zobowiązania podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości podmiotów prowadzących lub budujących sklepy wielkopowierzchniowe. Spośród 23 podmiotów zobowiązanych, 4 nie wpłacało tego podatku w ogóle lub wpłacało go w niepełnej wysokości. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK Urząd Miasta wyegzekwował zaległe podatki od jednego z podmiotów (Kraków Plaza Sp. z o.o.) w pełnej wysokości. W stosunku do innej spółki (Super Krak SA), która nie zapłaciła podatków za lata 2000 i 2001 w łącznej wysokości 2.837 tys. zł, a odsetki wg stanu na dzień 23 września 2004 r. wyniosły 2.500 tys. zł, toczyło się postępowanie odwoławcze. Wobec kolejnej zamierzającej budować hipermarket (Center Ivaco Cracovia Sp. z o.o.) Urząd podjął nieskuteczne działania zmierzające do windykacji naliczonych podatków w wysokości 18,7 tys. zł.*
- *Opieszale i nieskuteczne były, prowadzone do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, działania związane z ustaleniem i windykacją należnych podatków od GTC Galeria Kazimierz Sp. z o.o. Od kwietnia 2003 r., tj. od czasu nabycia nieruchomości z przeznaczeniem pod planowaną lokalizację galerii handlowej, Spółka nie płaciła części podatku – od wartości budowli znajdujących się na tej nieruchomości, natomiast skuteczna kontrola podatnika, pozwalająca na ustalenie prawidłowej wartości całej nieruchomości, przeprowadzona została dopiero po złożeniu kontrolerom NIK wyjaśnień w tej sprawie przez zastępcę Dyrektora Wydziału Finansowego Urzędu. W wyniku tej kontroli zobowiązany uregulował zaległy podatek w wysokości 65.744 zł.*
- *Do czasu zakończenia kontroli NIK nie została uregulowana sprawa księgowania przypisów podatku od nieruchomości w przypadkach, gdy weryfikacja prawidłowości deklaracji podatkowej w zakresie wysokości podatku nie została zakończona w roku budżetowym. Uwaga ta dotyczy również „Instrukcji zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i należności cywilnoprawnych w Wydziale Finansowym”, wprowadzonej zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 857/2004 z dnia 26 maja 2004 r.*
Stosowana praktyka oraz algorytmy w komputerowym programie księgowym skutkowały zaksięgowaniem zapłaty podatku od nieruchomości wniesionego w zaniżonej wysokości przez GTC Galeria Kazimierz – jako nadpłaty, tj. niezgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz. U z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), zobowiązującym do ujmowania zdarzeń w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Zastrzeżenia budzi także brak w przyjętych zasadach rachunkowości opisu algorytmów i parametrów programów oraz określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, wymaganych na podstawie art. 10 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości, a także nieścisłości w opisie stosowanych programów.

Ponadto podczas kontroli w Urzędzie Miasta **Tarnowa** stwierdzono przypadki oddania nieruchomości gminnych w użytkowanie wieczyste wskazujące na niewystarczającą troskę o zabezpieczenie interesów gminy, przejawiającą się w braku egzekwowania od użytkowników wieczystych warunków ustalonych w umowach oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz akceptacji zabudowy gruntów niezgodnej z przeznaczeniem określonym w ww. umowach.

- *W dniu 29 listopada 1999 r. Miasto **Tarnów** oddało w użytkowanie wieczyste firmie I... Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie niezabudowane działki /cyt./: celem realizacji osiedla mieszkaniowego wraz z infrastrukturą, w terminie 4 lat od daty zawarcia umowy, tj. do 29 listopada 2003 r. W dniu 22 grudnia 2000 r. Spółka I... odsprzedała przedmiotowe prawo użytkowania wieczystego Spółce G...s Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie.*

Cel zawarcia umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste nie został zrealizowany, we wrześniu 2001 r. Spółka G... wystąpiła do Prezydenta Miasta Tarnowa o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tego terenu, umożliwiającego lokalizację obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2.000 m², a w czerwcu 2003 r. Rada Miejska w Tarnowie podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tej lokalizacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przedstawiony stan rzeczy w pełni uzasadniałby rozwiązanie przez Miasto Tarnów – w trybie art. 240 k.c. – umowy oddania przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

4.5. Inne nieprawidłowości

Stosownie do przepisów art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wydanie decyzji pozwolenia na budowę wymaga uprzedniego wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego. Gleby pochodzenia mineralnego klasy IV i niższych nie wymagają zezwolenia na ich wyłączenie z produkcji.

W jednym z kontrolowanych samorządów (**Kraków**) stwierdzono przypadki wydawania decyzji zezwalających na zmianę użytkowania gruntu stanowiącego użytki rolne (terenów przyszłej lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych) – w odniesieniu do

użytków wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego klasy IV i niższych – bez podstawy prawnej. W przedmiotowych decyzjach powoływano się na ww. art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi o wydawaniu decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji rolnej użytków rolnych, a nie o zgodzie na zmianę użytkowania. Te wadliwe decyzje stanowiły podstawę do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów, a w konsekwencji – do naliczania właścicielom tych gruntów podatku od nieruchomości, zamiast podatku rolnego.

- *Decyzją z dnia 19 stycznia 2001 r. wnioskodawcy (Kraków Plaza Sp. z o.o.) zezwolono na zmianę użytkowania gruntu stanowiącego użytki rolne o powierzchni 976 m² w klasie bonitacyjnej R IVa.*
- *Decyzją z dnia 19 lutego 2002 r. wnioskodawcy (osobie fizycznej) zezwolono na zmianę użytkowania gruntu stanowiącego użytki rolne o powierzchni 1.981 m² w klasie bonitacyjnej R IVa.*

Stosowaną w Urzędzie Miasta Krakowa praktykę tłumaczono niespójnością przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z przepisami odnoszącymi się do ewidencji gruntów i budynków, a w trakcie kontroli NIK zaprzestano wydawania decyzji zezwalających na zmianę użytkowania gruntów.

4.6. Występowanie obszarów zjawisk korupcjogennych w zakresie objętym kontrolą

Szereg ustaleń w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w urzędach wzbudził wątpliwości co do przejrzystości i bezstronności działania urzędników. Wśród czynników ocenionych w wyniku kontroli jako potencjalnie korupcjogenne należy wymienić:

- 1) niejednoznacznie sformułowane przepisy prawa (vide: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.);
 - 2) istotne dysproporcje co do czasu prowadzenia postępowań w poszczególnych przypadkach;
 - 3) rażące zaniedbania w zakresie prowadzenia i gromadzenia dokumentacji postępowań.
- *Przyjęte w Urzędzie Miasta **Krakowa** stanowisko, stosownie do którego lokalizacja wielkopowierzchniowego obiektu handlowego obecnie nie wymaga sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odbiega zarówno od wykładni Ministra Infrastruktury, jak i autorów szeregu opracowań dotyczących ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W praktyce oznacza to – w sytuacji, gdy obowiązujące miejscowe plany obejmują jedynie ok. 3 % powierzchni Miasta, a jednocześnie przedmiotem żadnego z nich nie była potencjalna lokalizacja dużych sklepów – że jedynym instrumentem, jakim dysponuje Urząd*

w sytuacji niepożądanych z punktu widzenia interesów Miasta lokalizacji super- i hipermarketów, jest tzw. zasada „dobrego sąsiedztwa”, zdefiniowana w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie NIK uniemożliwia to skuteczne kształtowanie polityki przestrzennej Miasta w omawianym zakresie, a jednocześnie stwarza zbyt szeroki margines dla rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, co znacząco zwiększa ryzyko zachowań o charakterze korupcyjnym.

- W Urzędzie Miasta **Krakowa**, na etapie udzielania pozwoleń na budowę dla inwestycji „MI” i „Inkubator Przedsiębiorczości” – podobnie jak w przypadku postępowań w sprawie WZiZT – nie sporządzono oceny ich oddziaływania na środowisko, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów MPOZP.

W tym kontekście należy również wskazać na całkowicie bezzasadne stanowisko Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Krakowa z lipca 2003 r., w myśl którego przedsięwzięcie dotyczące **zmiany** decyzji pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu zamiennego nie kwalifikuje się do prowadzenia postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, ponieważ decyzja o zmianie pozwolenia na budowę nie jest wymieniona w art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 ze zm.).

W ocenie NIK taka interpretacja umożliwiałaby manipulowanie zakresem planowanej inwestycji w celu uniknięcia obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko (poprzez uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji, która nie wymaga sporządzenia takiego opracowania, a następnie wystąpienie z wnioskiem o **zmianę** tego pozwolenia).

- W Urzędzie Miasta **Krakowa** rażąco przedłużano procedowanie spraw, co było efektem akceptowania wniosków wadliwych i niekompletnych („TESCO”, „MI”, „PLAZA”, „CARREFOUR”, „INKUBATOR PRZEDSIĘBIORCZOŚCI”); od daty wpływu wniosków do wydania decyzji mijało od 4 do 16 miesięcy, tj. znacznie ponad terminy określone w art. 35 k.p.a.,
- Na uwagę zasługuje niespotykana szybkość postępowaniu prowadzonego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę Centrum Handlowego „TESCO” w **Krakowie** przy ul. Kobierzyńskiej (opisany na str. 29 nin. informacji) – wniosek o zmianę decyzji wpłynął do Urzędu w tym samym dniu, tj. 25 maja 2000 r., w którym Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie zażądał przekazania kompletu akt pozwolenia na budowę tej inwestycji w związku z prowadzoną kontrolą, a zawiadomienie o wszczęciu postępowania, i sama decyzja zmieniająca (Nr 868/00), wydane zostały w dniu następnym – 26 maja 2000 r.

NIK oceniła krytycznie wieloletnie tolerowanie w Urzędzie Miasta Krakowa nieprzestrzegania przepisów w zakresie dokumentowania postępowań

poprzedzających wydawanie decyzji administracyjnych, dotyczących zarówno ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów tych inwestycji, jak i pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie. Dokumenty w aktach kontrolowanych inwestycji nie były bowiem gromadzone, a następnie archiwizowane, w sposób pozwalający na zachowanie ich w kompletności, stwierdzono w nich istotne braki, a w skrajnych przypadkach w ogóle nie przedłożono kontrolerom akt wybranych postępowań.

- *Akta poszczególnych spraw nie były uporządkowane w sposób, o jakim mowa w art. 36 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.), tzn. pisma w obrębie sprawy były ułożone w kolejności przypadkowej (niechronologicznie), nie wyłączono też z nich zbędnych egzemplarzy pism (np. w jednej z teczek dot. pozwolenia na budowę Centrum Handlowo-Usługowego PLAZA Kraków znajdowało się 17 egzemplarzy (łącznie 47 stron) tej samej decyzji.*

Żadna z teczek przedłożonych do kontroli nie była też oznaczona symbolami kategorii archiwalnej oraz nie była opisana w sposób wymagany na podstawie załącznika nr 8 do ww. instrukcji kancelaryjnej.

5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

W trzech spośród czterech kontrolowanych jednostek protokoły kontroli podpisano bez zastrzeżeń, w jednostkach tych, również bez zastrzeżeń przyjęto wystąpienie pokontrolne i zawarte w nich wnioski.

Do protokołu kontroli Urzędu Miasta Krakowa zastrzeżenia wniósł Prezydent Miasta. Zostały one częściowo uwzględnione przez kontrolujących, a Prezydent Miasta Krakowa nie skorzystał z prawa wniesienia zastrzeżeń do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Wnioski sformułowane w wystąpieniach NIK do władz trzech skontrolowanych gmin (Kraków, Tarnów, Nowy Sącz) dotyczyły w szczególności:

- 1) Aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zmierzającej do precyzyjnego określenia obszarów, w których dopuszcza się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2.000 m².
- 2) Weryfikacji wniosków o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla obiektów handlowych, wniosków o wydanie decyzji WZiZT oraz pozwoleń na budowę w zakresie zgodności z obowiązującymi unormowaniami oraz ich terminowego załatwiania.
- 3) Wyegzekwowania od nabywców prawa wieczystego użytkowania gruntów ich zobowiązań wynikających z umów zawartych z Gminą.
- 4) Analizy zawartych umów o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste pod kątem możliwości i zasadności ich rozwiązania, z uwzględnieniem interesu finansowego Gminy.
- 5) Rozważenia możliwości korygowania cen wywoławczych nieruchomości sprzedawanych i oddawanych w użytkowanie wieczyste w sytuacjach, gdy informacje napływające do Urzędu z rynku nieruchomości uzasadniałyby ich podwyższenie w stosunku do wartości wynikającej z wyceny.
- 6) Jednoznacznego określenia zasad księgowania przypisów podatku od nieruchomości, umożliwiających wykazanie w ewidencji księgowej rzeczywistego stanu realizacji zobowiązań podatkowych, a jednocześnie pozwalających na ich bieżącą kontrolę i weryfikację.
- 7) Uporządkowania i przekazania do archiwum zakładowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, akt wydanych decyzji dotyczących ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

W dniu 18 maja 2005 r. Prezydent Miasta Krakowa wniósł zastrzeżenia odnośnie do dwóch ocen i jednego z wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. W zastrzeżeniach tych kwestionowano oceny odnoszące się do studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (brak zapisów odnoszących się do zasad lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, zaniechanie prac w zakresie aktualizacji studium) oraz będący ich konsekwencją wniosek, dotyczący uzupełnienia studium o ustalenia w zakresie lokalizacji dużych sklepów. Uchwałą Komisji Odwoławczej, zatwierdzoną przez Wiceprezesa NIK postanowieniem z dnia 3 czerwca 2005 r., powyższe zastrzeżenia zostały odrzucone w całości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne Prezydenci Krakowa, Tarnowa i Nowego Sącza poinformowali o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, wykorzystaniu ocen i uwag.

W Urzędach Miasta Krakowa i Nowego Sącza podjęto działania mające na celu aktualizację dokumentów pn. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” pod kątem m.in. uzupełnienia ich o ustalenia dotyczące zasad lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

W Tarnowie podjęto m.in. działania mające na celu poprawę jakości pracy Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa (poprawa terminowości, szkolenia pracowników z zakresu kpa).

Prezydent Miasta Krakowa poinformował o postępach prac porządkowych w zakresie dokumentacji przechowywanej w Urzędzie i podlegającej obowiązkowi archiwizacji, a także stosownych zmianach w programie komputerowym służącym do obsługi ewidencji księgowej. Ponadto realizując wniosek NIK dotyczący rozważenia możliwości korygowania cen wywoławczych nieruchomości sprzedawanych i oddawanych w użytkowanie wieczyste w sytuacjach, gdy informacje napływające do Urzędu z rynku nieruchomości uzasadniałyby ich podwyższenie w stosunku do wartości wynikającej z wyceny, w Urzędzie Miasta Krakowa przyjęto zasadę iż każdorazowo przed przeznaczeniem nieruchomości do zbycia w drodze przetargu i ustaleniem ceny wywoławczej przeprowadzana będzie analiza cen nieruchomości położonych w rejonie zbywanej nieruchomości. W zależności od wyników tej analizy cena wywoławcza będzie równa cenie wynikającej z oszacowania przez biegłego rzeczoznawcę lub od niej wyższa.

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie

Jan Dziadoń

Kraków, dnia lipca 2005 r.

Załącznik Nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

- 1) Urząd Miasta Krakowa,
- 2) Urząd Miasta Oświęcimia,
- 3) Urząd Miasta Nowego Sącza
- 4) Urząd Miasta Tarnowa.

Lista osób piastujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Urząd Miasta Krakowa | - Prezydent Miasta Andrzej Gołaś (do listopada 2002 r.)
- Prezydent Miasta Jacek Majchrowski (od listopada 2002 r.) |
| 2. Urząd Miasta Nowego Sącza | - Prezydent Miasta Andrzej Czerwiński (do listopada 2001 r.),
- Prezydent Miasta Ludomir Krawiński (od listopada 2001 r. do listopada 2002 r.),
- Prezydent Miasta Józef Wiktor (od listopada 2002 r.) |
| 3. Urząd Miasta Oświęcimia | - Prezydent Miasta Józef Krawczyk (do listopada 2002 r.)
- Prezydent Miasta Janusz Marszałek (od listopada 2002 r.) |
| 4. Urząd Miasta Tarnowa | - Prezydent Miasta Józef Rojek (do listopada 2002 r.)
- Prezydent Miasta Mieczysław Bień (od listopada 2002 r.) |

Załącznik Nr 3

Wykaz organów i jednostek, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Miasta Krakowa
2. Prezydent Miasta Nowego Sącza
3. Prezydent Miasta Oświęcimia
4. Prezydent Miasta Tarnowa
5. Sejmik Województwa Małopolskiego
6. Wojewoda Małopolski
7. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – utrata mocy z dniem 11 lipca 2003 r., z wyjątkiem art. 31a, obowiązującego do 31 grudnia 2003 r.
2. Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – wejście w życie z dniem 11 lipca 2003 r.
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) – utrata mocy z dniem 1 października 2001 r.
7. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157, ze zm.) – obowiązywała w okresie 1 stycznia – 30 września 2001 r.
8. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) – wejście w życie z dniem 1 października 2001 r.
10. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138) – wejście w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.

18. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz. U. Nr 93, poz. 589 ze zm.) – utrata mocy z dniem 13 listopada 2002 r.
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 179, poz. 1490) – wejście w życie z dniem 13 listopada 2002 r.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 12 ze zm.) – wejście w życie z dniem 23 stycznia 2002 r., utrata mocy (uchylenie pośrednie) z dniem 11 lipca 2003 r.
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – wejście w życie z dniem 27 września 2003 r.
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589 – wejście w życie z dniem 27 września 2003 r.
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 197, poz. 1667) – wejście w życie z dniem 12 grudnia 2002 r.
24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 98, poz. 625) – uchylenie z dniem 11 lipca 2003 r.
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127) – wejście w życie z dniem 11 lipca 2003 r.
26. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 140, poz. 906) – obowiązywało w okresie 21 lutego 1999 r. – 11 lipca 2003 r.
27. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) – utrata mocy z dniem 16 grudnia 2002 r.

28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) – wejście w życie z dniem 16 grudnia 2002 r.
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 50, poz. 511) – wejście w życie z dniem 2 czerwca 1999 r. (z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 1999 r.).
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.).