



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

Nr ewidencyjny 176/2005/S/04/012/LLO
LLO-411-02/05
S/04/012

Informacja o wynikach kontroli lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) w województwie łódzkim

ł ó d ź g r u d z i e Ń 2 0 0 5 r .

Misja: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury:

Janusz Maj



Łódź, dnia 30 grudnia 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210
90-980 Łódź
tel. 042-683-11-00
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie	1
1.1. Charakterystyka kontroli	1
2. Podsumowanie wyników kontroli	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	6
3. Ważniejsze wyniki kontroli	7
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	7
3.1.1. Stan prawny	7
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1. Uwzględnianie problematyki związanej z budową i funkcjonowaniem dużych obiektów handlowych w programach (strategiach) rozwoju miast oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	11
3.2.2. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji, budowy i użytkowania dużych obiektów handlowych	14
3.2.2.1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	14
3.2.2.2. Decyzje o pozwoleniu na budowę	15
3.2.2.3. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie	15
3.2.3. Zbywanie nieruchomości związanych z budową wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.	17
3.2.3.1. Sprzedaż hali targowej w Piotrkowie Trybunalskim	17
3.2.3.2. Gospodarowanie gruntami przeznaczonymi pod centrum handlowe w Skierniewicach.	19
3.2.4. Egzekwowanie od właścicieli dużych obiektów handlowych podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań	22
3.2.4.1. Podatek od nieruchomości	22
3.2.4.2. Realizacja innych zobowiązań	23
3.2.5. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	25
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	26
4.1. Przygotowanie kontroli	26
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	26
5. Załączniki.....	29

1. Wprowadzenie

1.1. Charakterystyka kontroli

Temat:

Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)¹ w województwie łódzkim.

Numer: S/04/012

Rodzaj: Kontrola doraźna, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel kontroli: Celem kontroli było dokonanie oceny działalności organów samorządowej administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego na terenie województwa łódzkiego, obejmującej w szczególności:

- politykę przestrzenną w zakresie lokalizowania dużych obiektów handlowych,
- wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także decyzji o pozwoleniu na budowę i na użytkowanie powyższych obiektów,
- zbywanie gruntów komunalnych przeznaczonych pod budowę super i hipermarketów,
- egzekwowanie od właścicieli dużych obiektów handlowych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań podjętych wobec gmin w związku z budową tych obiektów.

Przedmiotem kontroli było także dokonanie oceny stopnia realizacji wniosków pokontrolnych - skierowanych przez NIK w wyniku kontroli „Lokalizacja dużych obiektów handlowych super i hipermarketów” (P/01/139) - do Prezydentów Miast: Łodzi i Piotrkowa Trybunalskiego.

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w przypadkach kontroli działalności jednostek samorządowych pod kątem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust 2).

Badany okres: Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2001 r. do 30 września 2004 r. Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Łodzi. Badaniami objęto 5 urzędów miast, w tym Urząd Miasta Łodzi, 3 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego oraz 1 starostwo powiatowe. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku Nr 1.

¹ Zgodnie z klasyfikacją GUS są to sklepy o powierzchni powyżej 400 m², w tym supermarkety (401 m² - 2.500m²) i hipermarkety (powyżej 2.500 m²).

² t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

Badania kontrolne rozpoczęto w dniu 29 listopada 2004 r. Postępowanie kontrolne zakończono w dniu 12 maja 2005 r.

W niniejszej informacji wykorzystano także ustalenia kontroli doraźnej „Sprzedaż hali targowej w Piotrkowie Trybunalskim”, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w I półroczu 2005 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pod względem legalności, działalność administracji samorządowej województwa łódzkiego w zakresie wydawania decyzji w sprawach lokalizacji i budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Jednakże powolne tempo prac nad sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, utrudnia rzetelne kształtowanie polityki przestrzennej przez gminy, w tym także w zakresie lokalizacji hiper i supermarketów.

Trzy objęte kontrolą miasta (Łódź, Pabianice i Zduńska Wola) prawidłowo prowadziły obrót nieruchomościami przeznaczonymi pod zabudowę dużymi obiektami handlowymi. Negatywnie oceniono natomiast, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, sposób sprzedaży hali targowej w Piotrkowie Trybunalskim oraz gruntów przewidzianych pod budowę centrum handlowego w Skierniewicach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, okoliczności transakcji przeprowadzonej w Skierniewicach wskazywały na wystąpienie w tym przypadku zjawisk o charakterze korupcjogennym.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że władze Łodzi nie zapewniły właściwego rozwiązania układu komunikacyjnego w rejonie budowanego wielkopowierzchniowego kompleksu handlowo-rozrywkowego oraz nie egzekwowały od inwestora jednego z supermarketów zobowiązania do wybudowania bezpiecznego przejścia dla pieszych. Pozytywnie oceniono natomiast, z wyjątkiem pojedynczych nieprawidłowości, rzetelność sprawdzania i egzekwowania zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości od właścicieli dużych obiektów handlowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w miastach - objętych kontrolą Izby w 2001 r. w omawianym zakresie - nastąpiła poprawa planowania lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (w Łodzi) i terminowości wydawania decyzji o ich budowie i użytkowaniu (w Piotrkowie Trybunalskim).

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kontrolowane miasta, lokalizując duże obiekty handlowe przestrzegały przepisy obowiązującej do 10 lipca 2003 r. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³, zwanej dalej „ustawą o zagospodarowaniu”, a następnie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ - dalej „ustawa o planowaniu”.

Jednakże dopiero po wejściu w życie (z dniem 15 marca 2001 r.) ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁵, na mocy której wprowadzono obowiązek wyznaczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów przeznaczonych pod zabudowę super i hipermarketami, podjęto skuteczne prace nad ustalaniem takich terenów. Wcześniej, problematyka lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie była uwzględniana w planowaniu przestrzennym, co powodowało ich sytuowanie (często na obszarach wskazywanych przez przyszłych inwestorów), nie zawsze zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (str. 11- 14).

2.2.2. Ustalenie ustawą o planowaniu terminu obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r., nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. - spowodowało, że we wszystkich kontrolowanych miastach plany te utraciły ważność. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie sporządzono jednak planów aktualnych, obejmujących cały obszar badanych jednostek (m.in. ze względów finansowych), co utrudniało rzetelne gospodarowanie ich przestrzenią, także w zakresie infrastruktury handlowej (str. 11).

2.2.3. W badanym okresie w kontrolowanych jednostkach zakończono postępowanie w sprawach lokalizacji i budowy 42 wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Kontrolą objęto 25 (59,5%) zadań, w ramach których kontrolowane jednostki wydały łącznie 74 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, z punktu widzenia zgodności z przepisami ustawy o zagospodarowaniu, ustawy o planowaniu i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, zwanej dalej „Prawem budowlanym” - realizację przez objęte kontrolą jednostki zadań w zakresie wydawania tych decyzji.

³ t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124

⁶ t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm. – poprzednio t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.

Tym niemniej w 3 - spośród 9 objętych kontrolą jednostek - stwierdzono przypadki nieprzestrzegania w toku powyższych postępowań przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Uchybienia w tym zakresie stwierdzone w 23 decyzjach (31,1% zbadanych), dotyczyły głównie terminowości ich wydawania (str. 14 - 17).

2.2.4. W toku realizacji 6 spośród 25 (24%) skontrolowanych wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, ich inwestorzy nie przestrzegali przepisów Prawa budowlanego. I tak, niektóre roboty wykonano bez wymaganego pozwolenia na budowę (w trzech obiektach w Skierniewicach), z istotnym odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego (przekroczenie powierzchni sprzedaży pawilonu handlowo-usługowego w Pabianicach), a w jednym przypadku (pawilony handlowe w Zduńskiej Woli) rozpoczęto użytkowania bez wymaganego pozwolenia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powstaniu tych nieprawidłowości sprzyjało niewykorzystywanie w pełni przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przysługujących im kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli przebiegu robót budowlanych. Podkreślić jednak należy, że we wszystkich zbadanych przez NIK przypadkach wszczęto odpowiednie postępowania, w wyniku których doprowadzono do zgodności realizacji omawianych inwestycji z przepisami Prawa budowlanego (str. 15 - 16).

2.2.5. W 3 spośród 5 kontrolowanych miast pozytywnie oceniono obrót nieruchomościami komunalnymi, przeznaczonymi pod zabudowę wielkopowierzchniowymi obiektami handlowymi. Negatywnie oceniono natomiast zarówno pod względem legalności, gospodarności, jak i rzetelności, gospodarowanie gruntami komunalnymi, na których powstało m.in. centrum handlowe „TESCO” w Skierniewicach oraz sprzedaż hali targowej w Piotrkowie Trybunalskim. Podstawą tych ocen były ustalenia kontroli wskazujące m.in. na nieprzestrzeganie obowiązku sporządzenia aktualnej wyceny nieruchomości i zaniżenie jej wartości o 1.697 tys. zł (Skierniewice) oraz na zaniechanie uzyskania dochodów (nie ustalenie należności w postaci odsetek w wysokości 17,3 tys. zł w Piotrkowie Tryb.). Dowolność w podejmowaniu decyzji, stwierdzona przy sprzedaży gruntów w Skierniewicach (za cenę niższą o 451 tys. zł od proponowanej w innej ofercie), wskazuje na prawdopodobieństwo wystąpienia w tym przypadku zjawisk korupcjogennych (str. 17 - 22).

2.2.6. Inwestorzy super i hipermarketów wywiązywali się z umów dotyczących realizacji odpowiednich rozwiązań komunikacyjnych, związanych z przyszłą działalnością budowanych obiektów handlowych.

Ustalenia kontroli wskazywały jednak na niewystarczający, dla prawidłowego funkcjonowania układu komunikacyjnego, zakres umownego zobowiązania inwestora, w stosunku do Miasta Łodzi, dotyczącego przebudowy ulic w rejonie budowanego Centrum

„Manufaktura” w Łodzi. Rezultaty dotychczasowych działań władz Łodzi, zmierzających do niedopuszczenia do powstania w centrum miasta znacznych utrudnień komunikacyjnych z chwilą uruchomienia tej wieloobektowej inwestycji handlowo-rozrywkowej – w ocenie NIK – nie gwarantują rozwiązania tego problemu (str. 23).

Stwierdzono ponadto nieegzekwowanie od inwestora kompleksu handlowo-usługowego „GEANT” w Łodzi, umownego zobowiązania do wybudowania bezpiecznego przejścia dla pieszych (kładki dla pieszych o równowartości 1,5 mln zł). Spowodowane to było zaniedbaniem w pracy właściwych wydziałów Urzędu Miasta Łodzi. O poprawę funkcjonowania tych komórek Urzędu NIK wnioskowała już po zakończeniu wymienionej wcześniej kontroli P/01/139. (str. 23 - 24).

2.2.7. W kontrolowanych miastach prawidłowo prowadzono czynności sprawdzające dotyczące opłacania przez właścicieli super i hipermarketów zadeklarowanych zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości. Negatywnie oceniono jedynie - stwierdzone w Urzędach Miast Piotrkowa Trybunalskiego i Zduńskiej Woli - przypadki dopuszczenia do stosowania przez podatników niższych od właściwych stawek podatkowych i nie obejmowania opodatkowaniem pełnego okresu rozliczeniowego. Wymiar finansowy tych nieprawidłowości wyniósł 12,5 tys. zł. Kontrola wykazała też długoletnie nieaktualizowanie opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów w stosunku do jednego z supermarketów w Pabianicach (str. 22).

2.2.8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła podpisanie przez Prezydenta Miasta Skierniewic z jedną z sieci hipermarketów umowy darowizny 275 tys. zł, w której – wbrew określonej w art. 6 kpa zasadzie praworządności - uzależniono przekazanie tej kwoty od uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie centrum handlowo-usługowego (str. 24).

2.2.9. Z ustaleń kontroli wynika, iż władze Łodzi zrealizowały 3 spośród 4 wniosków pokontrolnych NIK, skierowanych do nich po przeprowadzeniu w 2001 r. kontroli lokalizacji dużych obiektów handlowych. Natomiast w Urzędzie Miejskim w Piotrkowie Trybunalskim stwierdzono występowanie nadal przypadków niepowiadamiania wszystkich stron o wszczęciu postępowania i nierzetelnego sprawdzania deklaracji podatku od nieruchomości. Uległa natomiast poprawie terminowość wydawania decyzji administracyjnych. (str. 25- 26).

Wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł 3.695.003 zł, w tym uszczuplenia środków publicznych – 1.963.710 zł. Pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych, w odniesieniu do których Najwyższa Izba Kontroli sformułowała odpowiednie wnioski w sprawie ich pozyskania, wyniosły 1.512.722 zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W badanym okresie wprowadzono bardziej precyzyjne uregulowania w zakresie planowania i rozmieszczania super i hipermarketów w poszczególnych obszarach urbanistycznych. Pierwsze pozytywne rezultaty tych zmian stanu prawnego przedstawiono w niniejszej informacji. Tym niemniej, utrata mocy - z dniem 31 grudnia 2003 r. – większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego spowodowała, że kontrolowane gminy posiadają plany miejscowe obejmujące tylko niewielkie fragmenty swoich terytoriów, co nie sprzyja właściwemu kształtowaniu polityki przestrzennej w gminach, obejmującej także planowanie rozwoju sieci handlowej. Brak ustalonych wcześniej zasad, określających przeznaczenie terenów na poszczególne cele oraz sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, wywoływał także krytyczne opinie o lokalizacji dużych obiektów handlowych (m.in. we wszystkich kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego zgłoszono zapytania i interpelacje radnych w tym zakresie).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla poprawy tego stanu niezbędne jest podjęcia przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast działań zmierzających do:

- zwiększenia wielkości obszarów posiadających aktualne plany zagospodarowania przestrzennego,
- wyznaczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów przeznaczonych pod ewentualną zabudowę dużymi obiektami handlowymi,
- zapewnienia właściwych rozwiązań układów komunikacyjnych wokół budowanych kompleksów handlowo-usługowych,
- konsultowania z organizacjami samorządu gospodarczego i organizacjami konsumenckimi projektowanych ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy w zakresie rozwoju sieci handlowo-usługowej, w tym dużych obiektów handlowych.

Analiza ustaleń kontroli wskazują także na potrzebę zwiększenia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nadzoru i kontroli w zakresie prawidłowości realizacji dużych obiektów handlowych, ze szczególnym uwzględnieniem:

- zgodności prowadzonych i wykonanych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę,
- legalności użytkowania, w tym dotrzymywania ograniczeń związanych z faktyczną powierzchnią sprzedaży.

Wnioski zamieszczone w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do prezydentów kontrolowanych miast, Starosty Powiatu Zduńskowolskiego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zostały omówione w punkcie 4.2 informacji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Lokalizacja inwestycji

W okresie objętym kontrolą problematyka zagospodarowania przestrzennego, obejmująca także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele była uregulowana w obowiązującej do dnia 10 lipca 2003 r. ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷, a od dnia 11 lipca 2003 r. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸.

W świetle przepisów ustawy o zagospodarowaniu określenie polityki przestrzennej gminy następowało w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 6 ust.1), natomiast ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art.2 ust. 1).

Z chwilą wejścia w życie z dniem 15 marca 2001 r. ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁹, gminy zostały zobowiązane do sporządzania - w zależności od potrzeb - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących tereny przeznaczone pod budowę obiektów handlowych:

- powierzchni sprzedażowej¹⁰ powyżej 1.000 m², w gminach o liczbie mieszkańców do 20.000 m²,
- o powierzchni sprzedażowej powyżej 2.000 m², w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20.000.

W art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu nałożono na gminy obowiązek (od dnia 15 marca 2001 r.) sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in.

⁷ powołana w przypisie 3

⁸ powołana w przypisie 4

⁹ powołana w przypisie 5

¹⁰ w ustawie nie zamieszczono definicji powierzchni sprzedażowej

dla obszaru, na którym przewidywano budowę wymienionych powyżej obiektów handlowych.

Zmiana zagospodarowania terenu polegająca w szczególności na wykonaniu obiektu budowlanego wymagała ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39 ust. 1), zwanych dalej „wzizt”. Decyzje te wydawane były przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych ustawą lub przepisami szczególnymi, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Obowiązująca od dnia 11 lipca 2003 r. ustawa o planowaniu ustaliła w art. 10 ust. 2 pkt 8, iż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym m.in. obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży¹¹ powyżej 2.000 m². Oznacza to, że uchwalenie miejscowego planu, wyznaczającego tereny pod budowę takich obiektów, wymaga wcześniejszego ich wskazania w studium. W miejscowym planie określa się, w zależności od potrzeb, granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m² (art. 15 ust. 3 pkt 4, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 8). Ustalanie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego¹² oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1). W przypadku braku tego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, które wydaje na warunkach określonych w art. 51 i 60 ustawy o planowaniu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Wydawanie pozwoleń na budowę i użytkowanie dużych obiektów handlowych.

Zasady wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych regulowały przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Były to w szczególności:

¹¹ powierzchnię sprzedaży zdefiniowano w art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu przestrzennym jako część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczoną 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.). Powierzchnię sprzedaży należy określić we wniosku o ustalenie warunków zabudowy (art. 64 ust. 2).

¹² przez inwestycję celu publicznego - w świetle art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu – należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

¹³ powołana w przypisie 6

- art. 28, określający że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴;
- art. 32 ust. 4, z którego wynika, że pozwolenie na budowę może być wydane tylko temu kto złożył wniosek w tej sprawie w terminie ważności (obowiązywania) decyzji o wzist oraz wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- art. 54, który wprowadził zasadę, że do użytkowania obiektu budowlanego można przystąpić, po upływie 21 dni (do 10 lipca 2003 r. – 14 dni) od doręczenia zawiadomienia właściwego organu (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego) o zakończeniu budowy - dotyczy to sytuacji, gdzie nie ustalono decyzją obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie;

Przepisy ustawy nowelizującej Prawo budowlane¹⁵, które weszły w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziły istotne zmiany w zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie obiektów budowlanych. Ważniejsze zmiany, z punktu widzenia tematyki kontroli, to:

- 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,
- likwidacja możliwości powierzania przez starostę gminom, w drodze porozumienia, spraw z zakresu jego właściwości jako organu administracji architektoniczno – budowlanej (art. 82a),
- przyznanie powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, jako organowi pierwszej instancji, zadań i kompetencji dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych (art. 83 ust. 1); wcześniej w sprawach tych organem właściwym był starosta.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa budowlanego mogą żądać informacji lub udostępnienia m.in. dokumentów związanych z prowadzeniem robót i przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania (art. 81c ust. 1 pkt 1).

¹⁴ z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 29 i 30, które nie będą miały znaczenia dla budowy supermarketów. Definicje podstawowych pojęć w tym m.in. robót budowlanych oraz budowy obiektu budowlanego określone zostały w art. 3 ww. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718).

Zbywanie 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, zwanej dalej „ugn” i kodeksu cywilnego.

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”. Zasady wyceny nieruchomości w celu określenia jej wartości ustalone zostały w dziale IV rozdział I ustawy. Dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu określa się wartość rynkową (art. 150 ust. 2), ustalaną przez rzeczoznawców majątkowych. Cena sprzedaży nieruchomości zbywanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (art. 70 ust. 1). Przepisy dotyczące aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej regulują przepisy art. 77 9 78 ugn. Szczegółowe zasady i tryb organizowania przetargów wynikają z postanowień rozporządzenia 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 gminy¹⁷.

Realizacja obowiązków dotyczących zapłaty podatku od nieruchomości

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸ podmiotami zobowiązanymi do uiszczenia podatku od nieruchomości są m.in. osoby prawne. Mają one obowiązek m.in. składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy oraz go wpłacać – bez wezwania – na rachunek budżetu właściwej gminy (art. 6 ust. 9). Na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹ organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających (art. 272 – 280) i przeprowadzają kontrolę podatkową (art.281 – 292).

¹⁶ t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. - poprzednio t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm., tekst pierwotny Dz.U. z 1997 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.

¹⁸ t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.- poprzednio Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31 ze zm.

¹⁹ t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.- poprzednio Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W latach 2000 - 2003 ilość supermarketów w województwie łódzkim zwiększyła się ze 132 do 134 (o 1,5%). W znacznie wyższym stopniu wzrosła ilość hipermarketów – z 12 do 26 (o 116,7%). W tym samym okresie zwiększyła się też ilość innych sklepów (z 27.641 do 30.918 tj. o 11,9%), przy czym w 2002 r. odnotowano najwyższy stan tych placówek handlowych (31.267), oraz sklepów wyspecjalizowanych, których na koniec 2003 r. w województwie znajdowało się 868 (na koniec 2002 r. – 665)²⁰. W latach 2000-2003 ilość sklepów o powierzchni sprzedażowej powyżej 400 m² zwiększyła się z 3.937 do 6.141 (o 56%), natomiast w województwie łódzkim z 144 do 160 (o 11%). Z informacji prasowych²¹ wynika, że w najbliższych latach – pomimo silnej konkurencji – można się spodziewać dalszego rozwoju dużych sieci handlowych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Uwzględnianie problematyki związanej z budową i funkcjonowaniem dużych obiektów handlowych w programach (strategiach) rozwoju miast oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego kontrolowanych miast, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Jednocześnie, do końca 2004 r. nie opracowano aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących cały obszar terytorialny badanych jednostek. Kontrolowane jednostki tłumaczyły ten stan m.in. wysokimi kosztami prac planistycznych i ich skutkami (np. koniecznością wykupu nieruchomości w związku z niemożliwością lub istotnym ograniczeniem dotychczasowego sposobu korzystania) oraz możliwościami wykonawczymi pracowni urbanistycznych.

Kształtowanie polityki przestrzennej, także w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych, opierano w tych warunkach m.in. na – obowiązujących nadal na mocy art. 87 ust 1 powołanej ustawy – nielicznych planach miejscowych, uchwalonych po 1 stycznia 1995 r.

Do końca 2004 r. nie opracowano miejscowego planu zagospodarowania Łodzi, uwzględniającego m.in. tereny przewidziane pod zabudowę dużymi obiektami handlowymi. W

²⁰ Rocznik statystyczny województwa łódzkiego – 2004r.

²¹ Por. np.: „Tesco rzuca wyzwanie” – Rzeczpospolita z 21 września 2005 r.

rezultacie obowiązywały – na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jedynie ustalenia 33 zmian miejscowego planu, obejmujące 2,6% powierzchni miasta (stan na 1 marca 2005 r.). Wprawdzie w trakcie opracowywania znajdowało się 20 miejscowych planów, ale dotyczyły one obszaru zajmującego jedynie około 20,2% powierzchni Łodzi.

Na koniec 2004 r. istniało 21 aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Zduńskiej Woli (12 z nich sporządzono w okresie objętym kontrolą), które obejmowały 18,35% (451 ha) powierzchni Miasta, natomiast w opracowywaniu znajdowały się następne 4 plany

W badanym okresie władze kontrolowanych miast podejmowały działania – o zróżnicowanych efektach - zmierzające do dostosowania polityki przestrzennej w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych do zasad określonych przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a następnie (od 11 lipca 2003 r.) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podstawowym impulsem tych prac było wejście w życie z dniem 15 marca 2001 r. znowelizowanych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności art. 10 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, na podstawie którego wprowadzono obowiązek (utrzymany następnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) ustalania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1.000 m² - w gminach o liczbie mieszkańców do 20.000 osób, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2.000 m² w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20.000. W uchwalonych przed tą datą planach zagospodarowania przestrzennego problematyka lokalizacji omawianych inwestycji nie była uwzględniana. Powodowało to m.in. sytuowanie ich na obszarach (wskazanych przez przyszłych inwestorów), wybranych nie zawsze zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju²².

W uchwalonym w dniu 2 czerwca 1993 r. przez Radę Miejską w Łodzi i obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi nie wyznaczono terenów pod budowę dużych obiektów handlowych. Do końca września 2004 r. na terenie Łodzi funkcjonowało 28 dużych obiektów handlowych (o powierzchni sprzedaży powyżej 1000 m²), zlokalizowanych zgodnie z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanymi przed 2003 r. Łączna powierzchnia sprzedaży tych obiektów, w których

²² Por. wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z dnia 21 września 2001 r., skierowane do Prezydenta Miasta Łodzi, po kontroli P/01/139

dominowały centra o powierzchni przekraczającej 2.000 m² (20 obiektów o pow. 348,4 tys. m²) wynosiła około 360,6 tys. m², co stanowiło 38% łącznej powierzchni sprzedaży placówek handlowych w Łodzi (wg stanu na koniec 2003 r.). Tak znaczący udział obiektów wielkopowierzchniowych w sieci handlowej Miasta był efektem inwestycji zrealizowanych w latach 1994 – 2002, kiedy to wybudowano 24 super i hipermarkety o łącznej powierzchni sprzedaży 348,2 tys. m² (96,6%), w tym 19 (340,2 tys. m²) o powierzchni przekraczającej 2.000 m². Prawie połowę (13) tych obiektów zlokalizowano w centralnych rejonach miasta (w granicach tzw. kolei obwodowej), natomiast pozostałe na terenie lub w pobliżu dużych osiedli mieszkaniowych (zdjęcie nr 1). Podkreślić przy tym należy, że w przyjętym przez Radę Miejskiej w Łodzi w dniu 30 czerwca 1999 r. „Programie rozwoju handlu w Łodzi na lata 1999-2004”, wśród głównych kierunków działań wymieniono określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów przewidzianych m.in. pod duże obiekty handlowe oraz centra handlowo-usługowe. Wskazanie do lokalizacji tych inwestycji zamieszczono w – uchwalonej przez Radę Miejską w dniu 2 czerwca 1999 r. – „Strategii rozwoju Miasta Łodzi – główne założenia i program działania Zarządu Miasta Łodzi w III kadencji”. W dokumencie tym ustalono, że super i hipermarkety powinny być lokalizowane głównie na obrzeżach miasta.

W 2003 r. władze Łodzi przeprowadziły – zgodnie z art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, na podstawie której ustalono kolejność opracowania planów miejscowych, a w 2004 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła 7 uchwał o przystąpieniu do sporządzania planów dla terenów uznanych za szczególnie ważne dla miasta. Przy opracowywaniu tych planów, z których większość obejmuje tereny przeznaczone pod usługi ogólnomiejskie, przyjęto ustalenia wpływające na lokalizację super i hipermarketów (wyłączono zabudowę obiektami handlowymi o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2.000 m²).

W październiku 2003 r. Rada Miejska w Piotrkowie Trybunalskim podjęła – na podstawie art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – uchwałę w sprawie przystąpienia do aktualizacji – zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piotrkowa Trybunalskiego” z zaleceniem, aby w opracowaniu tym uwzględnić m.in. obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². W okresie objętym kontrolą Rada uchwaliła 15 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i w 5 z nich wykluczyła lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

W dniu 27 maja 2004 r. Rada Miejska w Zduńskiej Woli podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego, w którym należało określić m.in. tereny przewidziane pod zabudowę obiektami handlowymi o powierzchni powyżej 2000 m².

W objętych kontrolą NIK, aktualnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia wskazywały na możliwość lokalizacji usług handlowych odniesiono się - na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu, a od 11 lipca 2003 r. art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu – do wielkości powierzchni sprzedaży dużych obiektów handlowych, ograniczając ją do 2000 m².

3.2.2. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji, budowy i użytkowania dużych obiektów handlowych

W toku kontroli zbadano prawidłowość wydania 74 decyzji dotyczących lokalizacji i budowy 25 spośród 42 (59,5%) hiper i supermarketów, w stosunku do których zakończono postępowanie. Decyzje te obejmowały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (26), pozwolenia na budowę (36) i pozwolenia na użytkowanie (12).

3.2.2.1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W ocenie NIK, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (wzigt), a od 11 lipca 2003 r. decyzji o warunkach zabudowy (wz), dotyczących kontrolowanych dużych obiektów handlowych odbywało się zgodnie z przepisami ustawy o zagospodarowaniu i ustawy o planowaniu. Ustalenia kontroli wskazywały w szczególności na:

- zamieszczanie przez zainteresowanych we wnioskach o ustalenia wzigt lub wz wszystkich informacji wymaganych w art. 41 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu lub art. 52 ust. 2. Dotyczyły one m.in. funkcji i sposobu zagospodarowania terenu, przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji;
- zgodność decyzji o wzigt z obowiązującymi wówczas miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wymogami art. 42 ustawy o zagospodarowaniu;
- przestrzeganie, określonych w art.61 ust. 1 ustawy o planowaniu, warunków wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w tym zasady tzw. „dobrego sąsiedztwa”.

Projekty decyzji obejmujących tereny ochrony konserwatorskiej, zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu, uzgodniono z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

3.2.2.2. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Wydawanie przez kontrolowane jednostki decyzji o pozwoleniu na budowę dużych obiektów handlowych odbywało się zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. Przyjęte wnioski o wydanie omawianych decyzji odpowiadały wzorom (w przypadku niezgodności z obowiązującym wzorem wnioski uzupełniano) określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę²³ i obowiązującym od 11 lipca 2003 r., rozporządzeniu 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 budowę²⁴. Złożenie wniosków nastąpiło w wymaganym, na podstawie art. 32 ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego, okresie obowiązywania decyzji o wzist.

Do wszystkich wniosków załączono – zgodnie z art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego – dowody lub oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz projekty budowlane wraz z niezbędnymi uzgodnieniami. Przed wydaniem pozwoleń na budowę dokonywano czynności sprawdzających, wymienionych w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, w tym badania zgodności projektu zagospodarowania działki z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

3.2.2.3. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie

Badane przez kontrolerów NIK decyzje o pozwoleniu na użytkowanie dużych obiektów handlowych zostały wydane po spełnieniu przez inwestorów wymogów Prawa budowlanego. W szczególności uzyskano stanowiska organów wymienionych w art. 56 ust.1 Prawa budowlanego oraz oświadczenia kierowników budów o zgodności wykonania obiektów z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę (art. 57 ust. 1), a wydanie pozwoleń poprzedzały kontrole inwestycji. Ustalenia tych kontroli wskazywały na przykłady naruszania przez realizatorów omawianych inwestycji przepisów Prawa budowlanego.

Np. w wyniku kontroli - przeprowadzonej w dniu 5 grudnia 2001 r. przez Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli – budowy pawilonów handlowych, położonych w Zduńskiej Woli przy ul. Sieradzkiej 66 - stwierdzono rozpoczęcie użytkowania obiektów bez pozwoleń na ich użytkowanie. Inwestorzy zostali zobowiązani do uzupełnienia wymaganych dokumentów odbiorowych oraz ukarani karami grzywny.

²³ Dz. U. Nr 98, poz. 625

²⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

Przeprowadzona w dniu 31 maja 2004 r. przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach kontrola budynku handlowo-usługowego przy ul. Grobelnej 9 w Pabianicach wykazała istotne odstępstwo od warunków pozwolenia na budowę tego obiektu. Polegało ono na znacznym przekroczeniu – w wyniku przeznaczenia części usługowej na handlową – ogólnej powierzchni sprzedaży (w pozwoleniu na budowę powierzchnia ta miała nie przekraczać 2.000 m², a faktycznie wyniosła 2.358 m²). W tych warunkach udzielono pozwolenia na użytkowanie budynku z wyłączeniem lokali zaprojektowanych jako usługowe, a następnie zamienionych na handlowe. Ponadto – zgodnie z art. 59 ust 2 Prawa budowlanego – uzależniono użytkowanie obiektu m.in. od wybudowania ogrodzenia od strony drogi publicznej, w terminie do 30 czerwca 2005 r.

Podkreślić natomiast należy niewykorzystywanie przez powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego możliwości podejmowania, z własnej inicjatywy, kontroli przestrzegania przez wykonawców i inwestorów przepisów budowlanych w toku realizacji dużych obiektów handlowych. Ocenę tę uzasadniają następujące ustalenia kontroli NIK:

Podczas realizacji trzech obiektów handlowych w Skierniewicach, we wszystkich przypadkach stwierdzono nielegalne wykonanie niektórych robót budowlanych. Nieprawidłowości te dotyczyły samowolnie wybudowanych m.in. przyłączy energetycznych i ogrodzenia od drogi publicznej (Kaufland), miejsc postojowych wraz z drogą dojazdową (LIDL) oraz ustawienia zaplecza budowy pawilonu TESCO na terenie nieobjętym pozwoleniem na budowę. Wprawdzie doprowadzono do rozbiórki tych obiektów, ale tylko w jednym przypadku (LIDL) postępowanie administracyjne wszczęto z własnej inicjatywy (nielegalne wykonanie robót na pozostałych budowach stwierdzono w wyniku sygnałów otrzymanych, m.in. od kupców skierniewickich).

Dokonane, w związku z prowadzoną kontrolą NIK, przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zduńskiej Woli oględziny placu budowy obiektu handlowego firmy PPHU CENTRUM wykazały prowadzenie robót rozbiórkowych bez pozwolenia na rozbiórkę, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego (roboty te zostały następnie wstrzymane, inwestor został ukarany mandatem karnym, a Inspektorat wszczął stosowne postępowanie).

W Urzędzie Miasta Łodzi, Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego i Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Pabianicach stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego podczas wydawania badanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Nieprawidłowości te dotyczyły: niedotrzymywania przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa - dla spraw szczególnie skomplikowanych,

dwumiesięcznego terminu do wydania decyzji (Urząd Miasta Łodzi) i niepowiadamiania stron o wszczęciu postępowania lub przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, ze wskazaniem nowego terminu jej załatwienia (Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego i PINB w Pabianicach).

3.2.3. Zbywanie nieruchomości związanych z budową wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (Łodzi, Pabianic i Zduńskiej Woli) w zakresie zbywania nieruchomości gminnych i powiatowych, związanych z budową hiper i supermarketów. Sprzedaż tych nieruchomości - zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁵, poprzedzona została m.in. ustaleniem ich wartości przez rzeczoznawców majątkowych i podaniem do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, z zachowaniem trybu przetargu nieograniczonego lub rokowań. Postępowania te były w pełni udokumentowane.

Istotne nieprawidłowości, w tym nieprzestrzeganie wymienionej ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwierdzono natomiast w toku kontroli Urzędów Miast Piotrkowa Trybunalskiego i Miasta Skierniewice.

3.2.3.1. Sprzedaż hali targowej w Piotrkowie Trybunalskim

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie, pod względem legalności i gospodarności, sposób sprzedaży nieruchomości zabudowanej położonej w Piotrkowie Trybunalskim, przy ul. Sienkiewicza 19 (działka nr 276/3 o powierzchni 4.807 m²), zwanej dalej „halą targową” (zdjęcie nr 2). W latach 2001-2002 Zarząd Miasta, pomimo trzykrotnego ogłoszenia przetargu oraz dwukrotnych rokowań, nie zdołał dokonać tej transakcji, m.in. z powodu niskiego zainteresowania ofertą. Kolejne negocjacje, przeprowadzone w 2003 r., doprowadziły do wyboru nabywcy, którym ostatecznie została firma „CAPRI” Staszór - spółka jawna. W ocenie NIK, wybór nabywcy hali nastąpił na podstawie prawidłowej analizy wyników zebranych informacji, choć negatywnie należało ocenić ustalanie szczegółowych wymagań wobec nabywców hali, po zapoznaniu się z ich propozycjami cenowymi, co nosiło cechy braku rzetelności postępowania i nierównego traktowania oferentów.

²⁵ przywołana w przypisie 16

Kontrola wykazała, że w umowie notarialnej sprzedaży hali targowej zawartej przez Prezydenta Miasta w dniu 5 listopada 2003 r. ustalono płatność ceny nieruchomości w dwóch ratach (962.402 zł i 947.598 zł), tj. sprzecznie z przyjętym wcześniej regulaminem rokowań, mimo że sprzedaż hali targowej nastąpiła w drodze przetargu w trybie rokowań (art. 39 ust. 2 ugn), z ustaleniem ceny zgodnie z art. 67 ust. 2 pkt 4 ugn. W tej sytuacji cała cena nieruchomości - stosownie do obowiązującego wówczas brzmienia art. 70 ust. 1 ugn – powinna być zapłacona nie później niż do zawarcia umowy przenoszącej własność. Z tych powodów należało uznać, że Prezydent Miasta podpisując omawianą umowę dopuścił się złamania obowiązującego wówczas prawa. Ponadto, zdaniem Izby, chociaż możliwość rozłożenia na raty ceny nieruchomości sprzedawanej w ww. trybie wprowadził dopiero zmieniony od 22 września 2004 r. przepis art. 70 ust. 2 ugn, przewidując w przypadku rozłożenia ceny na raty – stosownie do ust. 3 tego przepisu obowiązek zapłaty odsetek od niespłaconej części ceny według stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski, taki sam obowiązek powinna więc przewidywać umowa zawarta 5 listopada 2003 r. Nie ustalenie i nie pobranie w tym przypadku należności Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w postaci odsetek w wyliczonej w trakcie kontroli wysokości 17.316,38 zł stanowiło – w ocenie NIK - zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego. Zaniechanie to było równocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 138 ust. 1 pkt 1 obowiązującej w czasie popełnienia czynu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁶ (uregulowane obecnie w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁷).

Z ustaleń kontroli NIK wynikało także, że:

- Urząd nie doprowadził do ujawnienia w księdze wieczystej postanowień powołanej umowy z dnia 5 listopada 2003 r., w której Miasto zastrzegło sobie prawo odkupu nieruchomości na czas nie przenoszący lat 5. Tym samym Miasto pozbawiło się możliwości wpływu m.in. na rodzaj działalności prowadzonej w hali targowej, po ewentualnej jej sprzedaży przez spółkę „CAPRI” w najbliższych latach. Podkreślić przy tym należy, że jednym z celów rokowań było zagwarantowanie, aby nieruchomość po jej sprzedaży nie została dalej „odsprzedana jednej z sieci supermarketów”;

²⁶ j. t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114

- spółka „CAPRI” niedotrzymała umownego terminu (5 czerwca 2004 r.) uruchomienia działalności handlowej w części parterowej hali targowej, tj. nie spełniła warunku od którego uzależniono zwrot kaucji wynoszącej 50 tys. zł. W ocenie NIK, podjęcie przez Wiceprezydenta Miasta decyzji o przesunięciu tego terminu do 29 października 2004 r. było bezzasadne, ponieważ zostało oparte na nierzetelnie uzasadnionym wniosku spółki „CAPRI” (dokonana w trakcie kontroli analiza dziennika budowy nie potwierdziła podniesionego w tym dokumencie wpływu złych warunków atmosferycznych na opóźnienie robót);
- w dniu 2 grudnia 2004 r. spółka „CAPRI” złożyła wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie części hali targowej. Przeprowadzona przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piotrkowie Trybunalskim obowiązkowa kontrola wykazała użytkowanie części obiektu bez wymaganego pozwolenia (postanowieniem z dnia 30 grudnia 2004 r. spółce wymierzono z tego tytułu karę w wysokości 150 tys. zł).

3.2.3.2. Gospodarowanie gruntami przeznaczonymi pod centrum handlowe w Skierniewicach.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie postępowanie członków byłego Zarządu Miasta Skierniewic w zakresie gospodarowania gruntami komunalnymi, na których powstało m.in. centrum handlowe „TESCO” (zdjęcie nr 3). Stwierdzono mianowicie, że w dniu 29 grudnia 1997 r. Miasto utworzyło, na podstawie uchwały Nr 111/97/39 Rady Miejskiej z 22 grudnia 1997 r., jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pn. Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych „INKOM”, obejmując 100% udziałów w jej kapitale zakładowym. Kapitał zakładowy spółki wyniósł 604 tys. zł, z czego wkład niepieniężny (aport) stanowiła, należąca do Miasta, działka nr 764/3 (o pow. 3,6370 ha). Do zadań tej spółki należała m.in. budowa obiektów handlowych i infrastruktury towarzyszącej, kompleksowa realizacja inwestycji oraz sprzedaż nieruchomości gruntowych i zabudowanych. Powołany w podstawie prawnej powyższej uchwały art. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²⁸ wskazuje na konieczność wyceny gruntów gminy, z zastosowaniem zasad i trybu określonych przepisami tej ustawy, także w przypadku wniesienia tych gruntów aportem do spółki prawa handlowego (art. 38 ust.1 i 2 przytoczonej ustawy w zw. z art. 163 § 1 k.h.). Tymczasem, wartość tej działki określono – bez wymaganej wyceny sporządzonej przez rzeczoznawcę - na kwotę 600 tys. zł (16,5 zł/m²). Zdaniem NIK,

²⁸ t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

wartość ta była znacznie niższa od cen rynkowych gruntów w tym rejonie miasta. Stwierdzono bowiem, że w czerwcu 1998 r. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe Motoryzacji „U-CAR” Sp. z o. o. zakupiło od osób fizycznych działkę nr 317 o powierzchni 2.850 m² za kwotę 180 tys. zł (63,15 zł/m²), która sąsiadowała z omawianą działką nr 764/3, ale w przeciwieństwie do niej, nie posiadała dostępu do drogi publicznej. Uwzględniając różnice cen (63,15 zł/m² - 16,5 zł/m²) - wartość działki nr 764/3 powinna być zatem wyższa o 1.696.661 zł.

W kwietniu 1999 r. Spółka INKOM dokonała zamiany działki nr 764/6 o powierzchni 2.993 m² (powstałej w wyniku podziału gruntów wniesionych aportem), na należącą do wymienionej wcześniej Spółki U-CAR działkę nr 317 (2.850 m²). W wyniku rozliczenia zamiany, opartego o ustaloną przez rzeczoznawcę cenę 90 zł/m², Spółka INKOM otrzymała kwotę 12.900 zł, stanowiącą równowartość różnicy powierzchni obu działek. W lipcu 1999 r. właściciele Spółki U-CAR kupili od osoby fizycznej działkę nr 565 o powierzchni 1.858 m² (przyległą do pozyskanej w wyniku zamiany działki nr 764/6), za cenę 195.000 zł (około 105 zł/m²). We wrześniu 1999 r. Zarząd Miasta pozytywnie ustosunkował się do wniosku współwłaściciela Spółki U-CAR o dokonanie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego działki nr 764/6 i 565 i jego przeznaczenia na „obsługę komunikacji i zaplecza technicznego motoryzacji”. Po upływie niespełna 8 miesięcy od dokonania z INKOM zamiany działek (16 grudnia 1999 r.) właściciele spółki U-CAR sprzedali pozyskaną nieruchomość (działki nr 764/6 i 565) o łącznej powierzchni 4.851 m² za kwotę 1.860.938 zł (383,60 zł/m²).

Zdaniem NIK, przedstawiony sposób przygotowania terenu w celu jego korzystnego zbycia wskazywał na nierealizowanie przez spółkę INKOM zadań ustalonych w jej akcie założycielskim. Tym samym, jednoosobowa spółka Miasta Skierniewic utraciła, na rzecz spółki U-CAR, możliwość uzyskania znacznych dochodów. Również Miasto Skierniewice, którego Zarząd nadzorował Spółkę INCOM, nie wpływało skutecznie na sposób działania spółki i gospodarowanie przez nią omawianą nieruchomością, co spowodowało, że nie uzyskiwano żadnych dochodów z działalności gospodarczej, bo takiej nie prowadzono.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także, z punktu widzenia gospodarności, postępowanie Zarządu Miasta w zakresie sprzedaży udziałów Spółki „INKOM”. Ocena ta wiąże się przede wszystkim z faktem kolejnego już nie dokonania oszacowania aktualnej wartości rynkowej nieruchomości, niezbędnego dla prawidłowego określenia wartości udziałów. Bezpośrednio obowiązek ten spoczywał tym razem na Zarządzie Spółki, nadzorowanym przez pełniący funkcję zgromadzenia wspólników - Zarząd Miasta. Zauważyć

wprawdzie należy, że choć przedmiotem sprzedaży były tutaj udziały w Spółce, a nie nieruchomość, której właścicielem była Spółka, to jednak nieruchomość ta stanowiła jedyny majątek Spółki i doprowadzenie do prawidłowej wyceny jej wartości było również obowiązkiem Zarządu Miasta.

W wyniku kontroli stwierdzono natomiast, że uchwałą nr 156/99/14 z dnia 30 września 1999 r. Rada Miejska w Skierniewicach wyraziła zgodę „na zbycie w drodze przetargu 604 udziałów” w Spółce INKOM. W powyższej uchwale nie określono minimalnej ceny sprzedaży udziałów. Cena ta – w wysokości 7 tys. zł za jeden udział - ustalona została przez Zarząd Miasta na posiedzeniu w dniu 2 listopada 1999 r., na którym określono także formę sprzedaży udziałów (w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego), wysokość wadium (10%) i skład komisji przetargowej.

W wyniku ogłoszenia o przetargu w prasie ogólnopolskiej, otrzymano dwie oferty: Polskiej Korporacji Handlu M&M S.A. w Warszawie i SGC Sp. z o.o. w Warszawie. Pomimo że warunki przetargu spełniała tylko firma M&M, która zaproponowała cenę 7,2 tys. za 1 udział i wpłaciła wadium (SGC zaoferowała cenę niższą od minimalnej - 4.971 zł oraz nie wniosła wadium), komisja prowadziła rozmowy z obu oferentami. W ich wyniku firma SGC podniosła cenę nabycia 1 udziału do 7.947 zł. Komisja przetargowa na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2000 r., w głosowaniu tajnym zaproponowała unieważnienie przetargu (4 głosy za, 2 głosy za wyborem firmy M&M). Mimo tego stanowiska komisji, w tym samym dniu Zarząd Miasta, po zapoznaniu się z protokołem komisji, wybrał ofertę firmy M&M. Ustalona w umowie sprzedaży udziałów z dnia 16 lutego 2000 r. (którą w imieniu Miasta Skierniewice podpisali Prezydent Miasta i Zastępca Prezydenta) cena wszystkich udziałów INKOM wyniosła 4.348.800 zł (po 7.200 zł za 1 udział). Wartość ta odpowiadała cenie jednostkowej 144,80 zł/m² gruntów, wniesionych przez Miasto w marcu 1998 r. do spółki (po uwzględnieniu wyniku zamiany ze spółką U-CAR i odsprzedaży Miastu - za cenę 1zł/m² - 6.204 m² na cele komunikacyjne). Przy wyborze oferty firmy SGC uzyskana przez Miasto cena sprzedaży udziałów wyniosłaby 4.799.988 zł, tj. byłaby wyższa o kwotę 451.188 zł. Podkreślić też należy, że w dniu 28 lutego 2003 r. kolejny właściciel spółki INCOM sprzedał omawiane grunty wraz z prawem do zabudowy (decyzja o pozwoleniu na budowę centrum handlowo-usługowego) spółce „TESCO” Polska za cenę 6.419.856,51 zł, tj. po 213,80 zł/m²). Jak już wcześniej wspomniano, firma SGC – Spółka z o.o. nie wpłaciła wadium, co eliminowało ją z przetargu, tym niemniej na protokołowanym posiedzeniu komisji przetargowej w dniu 7 stycznia 2000 r., które odbyło się z udziałem Prezydenta Miasta, firma ta zaproponowała cenę nabycia jednego udziału w wysokości 7.947 zł. Stanowiło to

propozycję znacznie korzystniejszą od przyjętej. W ocenie NIK, Zarząd Miasta nie powinien przejść do porządku nad tą propozycją, tym bardziej, że komisja przetargowa większością głosów zaproponowała unieważnienie przetargu.

3.2.4. Egzekwowanie od właścicieli dużych obiektów handlowych podatku od nieruchomości oraz innych zobowiązań

3.2.4.1. Podatek od nieruchomości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sprawdzanie i egzekwowanie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości – od dużych obiektów handlowych, pomimo kilku stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Ustalono m.in., że stawki podatku od tych nieruchomości określano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.), a przedstawiane przez podatników dane (powierzchnie gruntów i budynków) były weryfikowane. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

W wyniku kontroli rzetelności deklaracji podatkowych przez Wydział Finansowy Urzędu Miasta Łodzi, złożonych przez jeden z dużych obiektów handlowych, ujawniono wykorzystywanie części powierzchni magazynowej na działalność handlową oraz nie zgłoszenie do opodatkowania jednej z budowli (należną różnicę podatku wraz z odsetkami w kwocie 52 tys. zł uregulowano).

Urzędy Miast Piotrkowa Trybunalskiego i Zduńskiej Woli nierzetelnie sprawdzały deklaracje podatkowe podatników, którzy stosowali niższe od właściwych stawki podatkowe i nie obejmowali opodatkowaniem pełnego okresu rozliczeniowego. Łączny wymiar finansowy tych nieprawidłowości wyniósł 12,5 tys. zł. W związku z ustaleniami kontroli NIK wymienione Urzędy podjęły stosowne postępowania podatkowe.

Negatywnie oceniono, z punktu widzenia gospodarności, długoletnie nieaktualizowanie opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów przez Leader Price w Pabianicach. Ustalona w latach 1992-1993 opłata roczna z tego tytułu w wysokości 2.986, 20 zł została podwyższona do 9.545,10 zł dopiero w 2005 r., tj. po 12 latach, w tym po 3 letnim okresie użytkowania obiektu. Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta Pabianic przyczyną opóźnień były ograniczone środki finansowe przeznaczone na zlecenie, niezbędnych w tych przypadkach, wycen nieruchomości.

3.2.4.2. Realizacja innych zobowiązań

Ustalenia kontroli NIK wskazywały na wywiązanie się przez większość inwestorów dużych obiektów handlowych z ustaleń i zobowiązań umownych dotyczących modernizacji i dostosowania układów drogowych, zapewniających prawidłową komunikację w otoczeniu hiper i supermarketów. W szczególności stwierdzono, że wokół czterech z tych obiektów na terenie Łodzi („Galeria Łódzka” przy ul. Piłsudskiego, „LIDL” przy ul. Wici, „LIDL” przy ul. Zana i „CASTORAMA” przy ul. Zgierskiej) zrealizowano, w zakresie uzgodnionym z Urzędem Miasta Łodzi, przebudowę odpowiednich odcinków ulic, skrzyżowań, przystanków, parkingów itp.

Znaczne zaawansowanie robót wykazały oględziny modernizacji i budowy układu drogowego w obrębie ulic: Ogrodowa, Zachodnia, Drewnowska i Karskiego, związanego z budową Centrum „Manufaktura”. Kontrola wykazała jednak, że przyjęty w tej umowie i finansowany przez inwestora zakres przebudowy, jest niewystarczający dla prawidłowego rozwiązania obsługi komunikacyjnej realizowanego Centrum oraz otaczającego go rejonu (zdjęcie nr 4 i 5). Wg szacunku Wydziału Dróg i Transportu Publicznego Urzędu Miasta Łodzi z 10 grudnia 2002 r. koszt zadań drogowych nie objętych umową z inwestorem, a niezbędnych do zrealizowania ze względu na zapewnienie płynności ruchu, kształtował się na poziomie od 98 mln zł do 123 mln zł (wariant z przejściem podziemnym pod ul. Zachodnią).

Urząd podejmował, częściowo tylko skuteczne, działania zmierzające do zwiększenia przez inwestora Centrum „Manufaktura” zakresu realizowanego i finansowanego przez niego zakresu robót drogowych i towarzyszących. M.in. na podstawie umowy o współpracy z dnia 24 marca 2004 r. inwestor zobowiązał się do wybudowania miejskiej sieci kanalizacji ogólnospławnej na terenie i w sąsiedztwie Centrum o wartości 6 mln zł (netto) oraz do nieodpłatnego przekazania jej Miastu. Nie udało się jednak uzyskać akceptacji inwestora w sprawie sfinansowania dodatkowych robót drogowych. Oceniając pozytywnie dotychczasowe działania i zamierzenia Urzędu dotyczące rozwiązania problemów drogowych w omawianym rejonie Łodzi, należy jednak stwierdzić, że przewidywane terminy rozpoczęcia robót nie są skorelowane z rozpoczęciem działalności przez Centrum „Manufaktura” (którego pierwsze obiekty mają zostać uruchomione w 2005 r.). Może to spowodować dotkliwe i długotrwałe utrudnienia komunikacyjne na znaczącym obszarze centrum Miasta.

Pozytywna ocena wywiązywania się przez inwestorów dużych obiektów handlowych ze zobowiązań do przebudowy układów komunikacyjnych nie dotyczy realizacji postanowień umowy nr 19/99 z dnia 31 sierpnia 1999 r., zawartej z firmą „Tulipan Park” Spółka z o.o. w Warszawie – inwestora kompleksu handlowo-usługowego „KING-CROSS” (obecnie

„GEANT”), przy ul. Inżynierskiej w Łodzi. Na podstawie tej umowy inwestor miał wykonać w terminie do 31 lipca 2001 r. kładkę dla pieszych (wraz z odpowiednimi pochylniami dla osób niepełnosprawnych) nad jezdniami Al. Włókniarzy. Gwarancją wypełnienia tych zobowiązań było poddanie się przez inwestora rygorowi egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 kpc do łącznej kwoty 6 mln zł, z czego 1,5 mln zł dotyczyło budowy omawianej kładki. W dniu 10 października 2000 r. kierownik Referatu Urbanistyki i Administracji Architektoniczno-Budowlanej Delegatury Urzędu Łódź – Polesie wydał z upoważnienia Prezydenta decyzję - pozwolenie na użytkowanie omawianego kompleksu handlowego, którego warunkiem było zakończenie przebudowy układu drogowego wraz z kładką dla pieszych. Pomimo niewybudowania kładki (zdjęcie nr 6), organ który wydał powołaną decyzję nie stwierdził – stosownie do art. 162 § 1 pkt 2 i § 3 Kpa – jej wygaśnięcia. Z ustaleń kontroli wynika też, że ówczesny Wydział Dróg i Transportu Publicznego Urzędu, a następnie Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi nie domagały się od inwestora wywiązania się z umowy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dopuszczeniu do omawianej nieprawidłowości sprzyjał brak właściwego nadzoru nad realizacją umów dotyczących przebudowy układów drogowych przez inwestorów dużych obiektów handlowych.

Ustalenia kontroli wskazały też na przypadek podpisania przez Prezydenta Miasta Skierniewic z jedną z sieci hipermarketów („Tesco”) notarialnej umowy darowizny, na podstawie której Miasto Skierniewice otrzymało w dniu 29 października 2003 r. kwotę 275 tys. zł, przeznaczoną na „cele związane z ochroną środowiska”. W umowie tej zapisano m.in., że sieć zamierza realizować na obszarze Miasta Skierniewice centrum handlowo-usługowe wraz z inwestycjami towarzyszącymi, na które uzyskało ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę. W związku z tym centrum zobowiązuje się przekazać Miastu w formie darowizny wymienioną wyżej kwotę, jednakże dopiero po pisemnym powiadomieniu „przez właściwy organ, iż ostatnia wymagana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie dla powyżej wymienionych inwestycji stała się ostateczna”.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wyraźne uzależnienie w omawianej umowie, możliwości przekazania Miastu darowizny pieniężnej od uzyskania „ostatecznych decyzji administracyjnych”. Zgodnie z obowiązując organy administracji publicznej zasadą praworządności stosowania prawa, wyrażoną w art. 6 kpa, wydanie decyzji w omawianej sprawie mogło być warunkowane jedynie spełnieniem przez inwestora warunków przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa.

3.2.5. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Ustalenia kontroli wskazywały na niepełną realizację przez władze samorządowe Łodzi i Piotrkowa Trybunalskiego wniosków pokontrolnych NIK, sporządzonych po kontroli koordynowanej P/01/139 „Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów), przeprowadzonej w 2001 r.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 września 2001 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Łodzi, Delegatura NIK w Łodzi zamieściła 4 wnioski pokontrolne:

- oceniając negatywnie działalność kolejnych Zarządów Miasta w latach 1994-2001 w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych, wskazano m.in. na brak ustaleń w tym zakresie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wyniki obecnej kontroli (przedstawione w punkcie 3.2.1. niniejszej informacji) wskazują na podjęcie w latach 2003-2004 przez władze Łodzi wnioskowanych przez NIK działań, zmierzających do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów przewidzianych m.in. pod duże obiekty handlowe;
- pozytywnie oceniono realizację wniosku dotyczącego zabezpieczenia interesów Miasta Łodzi w obrocie gruntami stanowiącymi jej własność (pkt 3.2.3 niniejszej informacji),
- Urząd Miasta Łodzi prowadził też konsekwentne działania zmierzające do zrealizowania wniosku w sprawie wyegzekwowania opłat z tytułu zbycia nieruchomości gruntowych (przeznaczonych pod zabudowę dużymi obiektami handlowymi, których wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). W wyniku prowadzonych 6 takich postępowań, doprowadzono do zabezpieczenia hipotecznego należności z tytułu tzw. renty planistycznej w wysokości 2.664 tys. zł w jednej ze spraw, natomiast pozostałe 5 znajdowało się na różnych etapach rozpatrywania przez: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi i Naczelny Sąd Administracyjny;
- wyniki kontroli wskazujące na zaniechanie przez Urząd Miasta Łodzi egzekucji umownej kwoty pieniężnej z tytułu niewybudowania kładki dla pieszych (pkt. 3.2.4.2. informacji) nie pozwalają na pozytywną ocenę realizacji wniosku o zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wydziałów merytorycznych tego Urzędu w kontrolowanym zakresie.

Po zakończeniu w 2001 r. kontroli Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego skierowano pod adresem Prezydenta Miasta wnioski o podjęcie działań zmierzających do terminowego załatwiania spraw, wydawania decyzji o wzist po uprawomocnieniu się postanowień organów uzgadniających projekty tych decyzji i powiadamiania stron o wszczęciu postępowań oraz zbadanie rzetelności deklaracji podatku od nieruchomości – dotyczących dużych obiektów handlowych. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2005 r. wskazywały na poprawę terminowości w wydawaniu decyzji o wzist i pozwoleń na budowę (nie stwierdzono istotnych opóźnień), ale także na niepowiadamianie wszystkich stron o wszczęciu postępowań. Stwierdzono również rozbieżność pomiędzy danymi dotyczącymi powierzchni obiektu handlowego, przedstawionymi w deklaracji podatkowej i wynikającymi z decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (odpowiednio 1.588,24 m² i 1.540,50 m²) oraz nieuregulowanie należnego podatku w kwocie 596 zł.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach przeprowadzonej w 2001 r. kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Białymstoku - „Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)” nr P/01/139, Delegatura NIK w Łodzi zbadła tę problematykę w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim (ocenę realizacji wniosków z tej kontroli przedstawiono w p. 3.2.5 niniejszej informacji). W tych okolicznościach nie występowała potrzeba przeprowadzenia kontroli rozpoznawczej.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano w oparciu o metody niestatystyczne - na podstawie informacji uzyskanej z 15 miast województwa łódzkiego o największej liczbie mieszkańców, zawierających dane o ilości wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę i użytkowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku postępowania pokontrolnego skierowano do prezydentów kontrolowanych miast, Starosty Powiatu Zduńskowolskiego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wystąpienia, zawierające łącznie 27 wniosków pokontrolnych. Do czasu sporządzenia

niniejszej informacji zrealizowano 21 wniosków, a pozostałe 6 znajdowało się w trakcie realizacji. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o:

- rozważenie możliwości przyśpieszenia prac nad opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- przestrzeganie zasad rozporządzania mieniem samorządowym, ze szczególnym uwzględnieniem jego aktualnej wyceny, sporządzanej przez uprawnionych rzeczoznawców,
- przeanalizowanie układu komunikacyjnego w rejonie Centrum „Manufaktura” w Łodzi pod kątem ograniczenia utrudnień komunikacyjnych związanych z rozpoczęciem działalności w tym obiekcie,
- rzetelne sprawdzanie informacji składanych przez podatników podatku od nieruchomości oraz przeprowadzenie – w określonych przypadkach - postępowań podatkowych,
- doprowadzenie do pełnego rozliczenia z inwestorem „KING CROSS” zobowiązań umownych związanych z budową kładki dla pieszych nad Al. Włókniarzy w Łodzi,
- wzmożenie kontroli dużych obiektów handlowych pod kątem legalności prowadzenia robót budowlanych oraz egzekwowania użytkowania tych obiektów w sposób zgodny z warunkami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę i użytkowanie.

Prezydenci Miast Skierniewice i Piotrkowa Tryb. złożyli zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, które zostały w całości oddalone przez rozpatrujące je Komisje Odwoławcze w Delegaturze NIK w Łodzi. Uchwały Komisji Odwoławczych zostały zatwierdzone przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w dniach 6 i 15 czerwca 2005 r.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Delegatura NIK w Łodzi została poinformowana przez Prezydenta Miasta Łodzi m.in. o zobowiązaniu odpowiednich służb Urzędu Miasta Łodzi do przeanalizowania możliwości przyśpieszenia prac nad opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zlecono także opracowanie specjalistycznej analizy układu komunikacyjnego w rejonie Centrum „Manufaktura” w Łodzi, pod kątem ograniczenia utrudnień komunikacyjnych związanych z planowanym uruchomieniem tej inwestycji. Ponadto, w roku 2004 zwiększono limit zatrudnienia w Wydziale Urbanistyki i Architektury Urzędu, co obok wysokich kwalifikacji przyjmowanych do tego Wydziału pracowników - wpływa w ocenie Prezydenta – na poprawę terminowości wydawania decyzji.

Prezydent Miasta Łodzi powiadomił także, że w wyniku zawartego w dniu 6 lipca 2005 r. porozumienia, Spółka „Geant Polska” została zwolniona z obowiązku wybudowania kładki

nad Al. Włókniarzy i 15 lipca 2005 r. wpłaciła na rachunek Urzędu Miasta Łodzi kwotę 1 mln zł (drugą ratę należności w wysokości 0,5 mln zł wpłacono 23 grudnia 2005 r.).

Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego powiadomił Delegaturę NIK w Łodzi, że na jego wniosek Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim dokonał wpisu do księgi wieczystej prawa odkupu hali targowej. Prezydent powiadomił także, że rozstrzygnięcie o przeksięgowaniu na dochody Miasta kaucji wpłaconej przez nabywcę hali targowej, znajdującej się w depozycie nastąpi po zakończeniu ewentualnej sprawy sądowej.

Prezydenci pozostałych kontrolowanych miast oraz powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali Delegaturę m.in. o wyznaczaniu w opracowywanych projektach zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, przeprowadzeniu postępowań podatkowych i wydaniu odpowiednich decyzji określających wysokość zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości, zintensyfikowaniu kontroli legalności robót prowadzonych na budowach dużych obiektów handlowych oraz przeprowadzeniu – w oparciu o wyniki kontroli NIK - szkoleń pracowników.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pabianicach poinformował o zakończeniu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu handlowego przy ul. Grobelnej w Pabianicach. Odpowiednie decyzje wydano po zmniejszeniu przez użytkownika obiektu powierzchni sprzedaży hali głównej – zgodnie z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę - do 2.000 m² (w wyniku trwałego jej wygrodzenia, z przeznaczeniem dodatkowej powierzchni na cele magazynowe i pomocnicze). Decyzją z dnia 23 czerwca 2005 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zduńskiej Woli nakazał inwestorowi robót rozbiórkowych budynku przy ul. Kościuszki dokończenie tych prac i uporządkowanie terenu. Z otrzymanej korespondencji wynikało, że decyzja ta została zrealizowana w wymaganym terminie.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta w Piotrkowie Trybunalskim w zakresie sprzedaży hali targowej skierowano do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Delegatura NIK w Łodzi – w związku z ustaleniami kontroli w Urzędzie Miasta Skierniewic - przygotowuje także stosowne zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

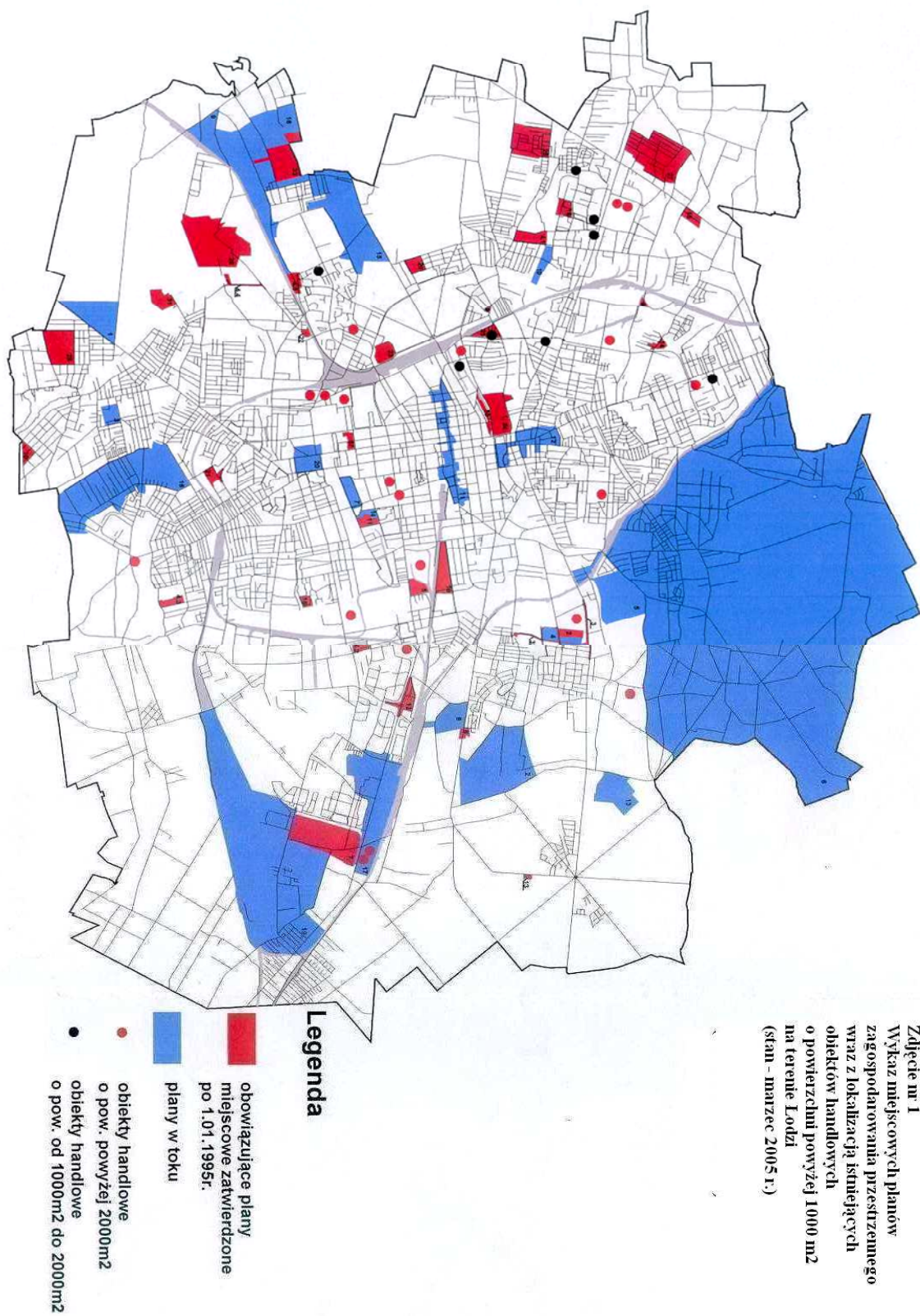
- 1. Urząd Miasta Łodzi**
- 2. Urząd Miasta Pabianic**
- 3. Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim**
- 4. Urząd Miasta w Skierniewicach**
- 5. Urząd Miasta w Zduńskiej Woli**
- 6. Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli**
- 7. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach**
- 8. Miejski Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach**
- 9. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zduńskiej Woli**

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2001.r. Nr 14, poz. 124
4. Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm. – poprzednio t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. - poprzednio t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm., tekst pierwotny Dz. U. z 1997 r.).
7. 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.).
8. 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.- poprzednio Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.- poprzednio Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 98, poz. 625).
11. 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 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).
14. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

1. Prezydent Miasta Skierniewice - Pan Ryszard **BOGUSZ**
2. Prezydent Miasta Łodzi - Pan Jerzy **KROPIWNICKI** (od dnia 19 listopada 2002 r.). Poprzednio Prezydentami Miasta Łodzi byli Pan Tadeusz **MATUSIAK** (od 3 listopada 1998 r. do 7 marca 2001 r.), Pan Krzysztof **PANAS** (7 marca 2001 r. do 19 czerwca 2002 r.) i Pan Krzysztof **JAGIEŁŁO** (3 lipca – 18 listopada 2002 r.).
3. Prezydent Miasta Zduńska Wola - Pan Zenon **RZEŹNICZAK** (od dnia 21 listopada 2002 r.). W poprzedniej kadencji Prezydentem Miasta Zduńska Wola był Pan Krzysztof **JOŃCZYK** (od dnia 3 listopada 1998 r.).
4. Prezydent Miasta Pabianic - prof. dr hab. Jan **BERNER** (od dnia 11 listopada 2002 r.). Poprzednio Prezydentami Miasta Pabianic byli Panowie Florian **WŁAŻŁAK** (od 10 listopada 1998 r. do 26 kwietnia 2001 r.) i Paweł **WINIARSKI** (od 27 kwietnia 2001 r.).
5. Prezydent Miasta Piotrków Tryb. Pan Waldemar **MATUSEWICZ** (od dnia 18 listopada 2002 r.). W poprzedniej kadencji Prezydentem Miasta Piotrków Tryb. był Pan Andrzej **POL** (od dnia 5 listopada 1998 r.).
6. Starosta Powiatu Zduńskowolskiego Pan Kazimierz **KAZIMIERCZAK** (od dnia 18 listopada 2002 r.). Poprzednio Starostą Powiatu Zduńskowolskiego był Pan Jan **PARADA**.
7. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zduńskiej Woli Pan Andrzej **KRZYŻANOWSKI**
8. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pabianicach - Pan Janusz **DĄBEK**
9. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach Pani Marzena **DĄBROWSKA** (od 10 stycznia 2005 r. do zakończenia kontroli). Poprzednio, w okresie od 8 marca 1999 r. do 4 sierpnia 2004 r. funkcję pełniła Pani Małgorzata **TREBSKA**, a od 4 sierpnia 2004 r. do 10 stycznia 2005 r. Pani Gabriela **KONARSKA**.





Zdjęcie nr 2 - Hala targowa w Piotrkowie Trybunalskim



Zdjęcie nr 3 - Centrum handlowe przy wjeździe na osiedle „Widok” w Skierniewicach



Zdjęcie nr 4 - Obecny stan skrzyżowania w rejonie budowy centrum „Manufaktura” w Łodzi



Zdjęcie nr 5 - Budowa kompleksu handlowego „Manufaktura” w Łodzi



Zdjęcie nr 6 - Istniejące przejście dla pieszych – dojście do supermarketu „Geant”