



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia sierpnia 2009 r.

LLO-410-20-02/2009  
P/09/171

**Pan  
Andrzej OLSZEWSKI  
Burmistrz Miasta Łęczycy  
TEKST UJEDNOLICONY**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Urząd Miasta w Łęczycy, zwany dalej „Urzędem”, w przedmiocie zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005÷2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 31 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Na powyższą ocenę mają przede wszystkim wpływ stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w procesie zbywania w 2005 r. nieruchomości wchodzących w skład zasobu Miasta, objętych Specjalną Strefą Ekonomiczną w Łodzi – Podstrefą Łęczycy (SSE), polegające na nierzetelnej wycenie gruntów zasobu oraz ich sprzedaż ze stratą dla Miasta. Ponadto stwierdzono uchybienia w prowadzeniu ewidencji księgowej, dotyczące braku aktualizacji wartości nieruchomości gruntowych, nie mające jednak istotnego wpływu na efekty kontrolowanej działalności.

1. Miasto posiadało dwa plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w latach 2002÷2003 dla terenów stanowiących zaledwie 3,7% jego powierzchni (33 ha). Prowadzone od 2002 r. prace nad sporządzeniem planu dla 71% terenów Miasta (638 ha) nie zostały ukończone do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Założenia polityki przestrzennej Miasta ustalało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Łęczycy, przyjęte przez Radę Miasta Łęczycy uchwałą nr 276/XXXIX/2001 z dnia 26 października 2001 r.

W studium zrezygnowano ze szczegółowego ustalania przeznaczenia terenów na rzecz generalnego podziału na tereny niebudowlane oraz na budowlane strefy urbanizacji z pełną swobodą inwestowania. Grunty przewidziane w studium do realizacji drogi, zwanej „Drogą Bursztynową” (o powierzchni 0,4619 ha), sprzedane zostały w czerwcu 2005 r. firmie HT Lancet (HTL). W wyniku odkupienia powyższych gruntów w styczniu 2007 r. (w tej samej cenie), Miasto poniosło dodatkowe koszty w łącznej wysokości 6 tys. zł, co NIK ocenia negatywnie.

Cele, na które sprzedano pozostałe nieruchomości, zgodne były z przeznaczeniem wynikającym z zapisów w studium.

2. W badanym okresie Miasto zbyło nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni blisko 22 ha. Łączne wpływy z tego tytułu wyniosły 11.028 tys. zł, a średnia cena za 1 m<sup>2</sup> wyniosła 50 zł. Spośród dokonanych łącznie 50 transakcji zbycia (10 w 2005 r., 7 w 2006 r., 6 w 2007 r. oraz 27 w 2008 r.), dominującą formą była sprzedaż w trybie przetargu ustnego - 38 transakcji (76,0%).

W drodze bezprzetargowej sprzedano 9 nieruchomości (18,0%), a w 3 przypadkach zbycie nastąpiło w trybie przetargu pisemnego przeprowadzonego przez Łódzką Specjalną Strefę Ekonomiczną S. A. (zwaną dalej „ŁSSE”).

Przy sprzedaży gruntów objętych SSE – w 2005 r. firmom Kampmann (6,9999 ha) i HTL (6,0001 ha), w 2006 r. firmie Schraner (1,4454 ha), Burmistrz Miasta nie dokonał wyceny poszczególnych nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wskazanym inwestorom oraz sprzedał je w cenie niższej od wartości księgowej o 1.463 tys. zł.

W ocenie NIK, działanie to nosiło znamiona działań na szkodę Miasta i stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, zwanej dalej w skrócie „ugn”.

Przy szacowaniu wartości zbywanych gruntów wymienionym wyżej firmom Burmistrz Łęczycy posłużył się nierzetelną wyceną, sporządzoną w styczniu i grudniu 2005 r. (aktualizacja) przez rzeczoznawcę majątkowego Edwarda Mikołajczyka, określającą wartość całego areалу objętego SSE (16,1541 ha) na kwotę 756 tys. zł, tj. 4,68 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Powyższa wycena gruntów, wycenionych jako grunty rolne, sporządzona była w oparciu o transakcje sprzedaży gruntów na terenie Łęczycy nie odpowiadające celom wyceny.

Nie uwzględniała ona m.in. pełnego uzbrojenia gruntów (sieć wodociągowa, sanitarna, deszczowa, energetyczna, gazowa niskiego i średniego ciśnienia, telekomunikacyjna oraz komunikacyjna) oraz nakładów finansowych poniesionych na ten cel.

Kontrola NIK ustaliła, że tylko w 2002 r. Miasto na uzbrojenie gruntów SSE wydatkowało 1.534 tys. zł, tj. ponad 10 zł na 1 m<sup>2</sup>.

Aktualizacja operatu (z grudnia 2005 r.), nie odbiegała od treści operatu ze stycznia 2005 r., pomimo dokonania przez Miasto podziału nieruchomości, sprzedaży w maju i czerwcu

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

2005 r. łącznie 13 ha, tj. 80,5% wycenianej nieruchomości firmom HTL i Kampmann, poniesienia w 2005 r. dodatkowych nakładów inwestycyjnych w kwocie 99,9 tys. zł związanych z przebudową sieci energetycznej na terenie SSE oraz prowadzenia inwestycji przez podmioty będące nowymi właścicielami gruntów.

W toku kontroli NIK, rzeczoznawca Edward Mikołajczyk zeznał, że dokonując wyceny gruntów oraz jej aktualizacji posłużył się dokumentami udostępnionymi mu przez Urząd. Na dzień sporządzenia operatów nie miał on wiedzy o przeznaczeniu wycenianych gruntów, istnieniu SSE oraz działaniach podjętych w międzyczasie przez Miasto. Ponadto zeznał, że został wprowadzony w błąd przez pracowników Urzędu.

Kontrola NIK ustaliła, że zlecając rzeczoznawcy Edwardowi Mikołajczykowi sporządzenie operatu szacunkowego z wyceny gruntów SSE, ówczesny Burmistrz Łęczycy już wcześniej na wykonanie wycen posiadał umowę zawartą z rzeczoznawcą majątkowym Małgorzatą Kowalczyk, wybraną w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Rzeczoznawca Małgorzata Kowalczyk dokonała na zlecenie Urzędu, w grudniu 2004 r., wyceny gruntów SSE (16,1541 ha) na kwotę 1.111.400 zł, tj. 6,88 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu, nie przyjętej przez Burmistrza Łęczycy.

Dokonała ona także, w grudniu 2005 r., wyceny gruntów przylegającej do SSE i wykorzystywanych rolniczo o powierzchni 1,4636 ha (celem ich zakupu przez Miasto), na kwotę 129.800 zł, tj. 8,87 zł/m<sup>2</sup>. Grunty te nabyte zostały przez Miasto w grudniu 2005 r. Przylegające do nich uzbrojone grunty SSE o powierzchni 1,4454 ha sprzedane zostały w maju 2006 r. firmie Schraner za cenę 4,80 zł/m<sup>2</sup>.

Zarządzeniem z dnia 27 stycznia 2005 r. były Burmistrz Łęczycy powierzył ŁSSE organizację i przeprowadzenie przetargu oraz rokowań na zbycie 3 nieruchomości o łącznej powierzchni 13 ha, choć wcześniej - zarządzeniem z dnia 19 stycznia 2005 r., ogłosił wykaz 5 nieruchomości gruntowych SSE przeznaczonych do sprzedaży w formie przetargu o łącznej powierzchni 14,4454 ha.

Zaproszenie do składania ofert, opublikowane przez ŁSSE w „Pulsie Biznesu” w dniu 17 lutego 2005 r., dotyczyło jedynie 2 nieruchomości o łącznej powierzchni 13 ha.

W ocenie NIK, powyższe działanie wskazywać może na przygotowywanie zbycia gruntów pod indywidualne potrzeby inwestora zainteresowanego zakupem gruntów i prowadzenie w tej sprawie rokowania jeszcze przed rozstrzygnięciem postępowania przetargowego, tym bardziej, że do przetargu przystąpiło dwóch inwestorów.

Na powyższe działanie wskazuje również list intencyjny podpisany w dniu 14 stycznia 2005 r. z firmą „Kampmann GmbH” w sprawie zakupu gruntów o powierzchni 7 ha, usytuowanych na terenie SSE, w cenie wywoławczej ustalonej na poziomie 4,68 zł/m<sup>2</sup> oraz przyrzeczenia zwolnienia inwestora z kosztów związanych z przekształceniem (odrolnieniem) gruntów.

Były Burmistrz Łęczycy Krzysztof Lipiński zeznał, że nadrzędnym celem i powodem sprzedaży gruntów SSE za cenę niższą od ceny ich nabycia było utworzenie nowych miejsc pracy.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że w umowach zawartych z firmami Kampmann, HTL i Schraner Miasto nie zabezpieczyło swoich interesów, poprzez zagwarantowanie poziomu

wydatków inwestycyjnych, limitów zatrudnienia oraz innych warunków, będących przedmiotem rokowań przetargowych i nie posiadało wiedzy, czy inwestorzy którzy nabyli grunty w SSE wywiązywali się z postanowień będących warunkiem nabycia gruntów (łącznie zatrudnienie 422 osoby, planowane nakłady 121.452 tys. zł).

W ocenie NIK, powyższe działanie wskazuje na niegospodarność, a skierowane do Urzędu, w dniach 9 czerwca i 14 lipca 2009 r., przez firmę Schraner pisma w sprawie zgody na podział zakupionych gruntów SSE, podpisane przez dyrektora ds. administracyjnych Hannę Pawłowską - w latach 2002-2007 (*do 28 lutego*) zastępcę Burmistrza Łęczycy, świadczyć mogą o przygotowywanej sprzedaży tych gruntów.

3. Ze zbywania nieruchomości Miasto uzyskało w badanym okresie łącznie 8.902 tys. zł (1.952 tys. zł w 2005 r., 1.558 tys. zł w 2006 r., 1.115 tys. zł w 2007 r. i 4.276 tys. zł w 2008 r.). Stanowiło to odpowiednio 9,4% udział w dochodach własnych uzyskanych w tym samym okresie (79.495 tys. zł). Wartość księgowa majątku w postaci nieruchomości gruntowych zmniejszyła się o 1.925 tys. zł (*z 34.243 tys. zł do 32.318 tys. zł*), tj. o 5,6%. Urząd nie dokonywał aktualizacji księgowej wartości posiadanych gruntów w wyniku dokonanych wycen nieruchomości. W rezultacie wartość posiadanych środków trwałych była znacznie zaniżona i istotnie odbiegała od ich wyceny. W przypadku nieruchomości sprzedanych w 2008 r. dokonane wyceny zwiększały wartość nieruchomości od 67% do 55500%. Część gruntów nie została wprowadzona do ewidencji księgowej środków trwałych w momencie ich nabycia.

Przykładowo cztery spośród siedmiu działek o numerach ewidencyjnych od nr 625/51 do nr 625/57 o łącznej powierzchni 0,0589 ha, przekazanych decyzją Wojewody Płockiego z 1994 r., wprowadzonych zostało do ewidencji księgowej w dniu 30 września 2005 r., tj. po zbyciu działek nr 625/55 i 625/56. Trzy pozostałe działki (o numerach 625/51, 625/52, 625/57), nie posiadające wyceny, wprowadzone zostały do ewidencji bez wartości początkowej. Wg Skarbnika Łęczycy informacja niezbędna do wpisania gruntów do księgi środków trwałych przekazana została do Referatu Budżetu i Księgowości dopiero po sprzedaży tych gruntów.

W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu były Burmistrz Łęczycy Krzysztof Lipiński podał, że powodem nie ujęcia części gruntów Miasta w ewidencji księgowej środków trwałych było niedopatrzenie służb odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji zasobów komunalnych.

Kontrola NIK ustaliła, że z kierownikiem Referatu Komunalnego, odpowiedzialnym w latach 2005÷2007 za gospodarowanie gruntami i realizację zawartych umów, w wyniku „utrąty zaufania”, rozwiązano z dniem 28 maja 2007 r. umowę o pracę.

4. W badanym okresie Miasto trzykrotnie wносиło nieruchomości do spółek, w których było jedynym wspólnikiem. Aporty dotyczyły gruntów o łącznej wartości 4.842 tys. zł, wniesionych w 2007 r. do TBS Sp. z o. o. w Łęczycy w celu realizacji budowy wielorodzinnego budynku mieszkalnego (*0,1964 ha*) oraz w 2008 r. do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Łęczycy (*3,7894 ha*) i Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. w Łęczycy (*0,0115 ha*).

W zamian za wniesione aporty Miasto objęło udziały w spółkach równoważne wartości wniesionych nieruchomości.

NIK nie wnosi uwag dotyczących wnoszenia przez Miasto nieruchomości do własnych spółek, za wyjątkiem nieterminowego ujmowania tych transakcji w księgach finansowych, skutkującym nierzetelnością sprawozdań finansowych.

W przypadku gruntów zbytych w dniu 22 listopada 2007 r. TBS (wartości 416 tys. zł), ich wyksięgowanie z ewidencji księgowej środków trwałych i zaksięgowanie w księgach rachunkowych objętych w zamian udziałów nastąpiło dopiero w dniu 30 kwietnia 2008 r.

W przypadku gruntów zbytych w dniu 21 listopada 2008 r. PEC (wartości 34,8 tys. zł), Miasto nie wyksięgowało ich z ewidencji księgowej środków trwałych i nie zaksięgowało objętych w zamian udziałów do czasu kontroli NIK – co należy ocenić negatywnie.

Wg postanowień art. 35 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>, nabyte lub powstałe aktywa finansowe oraz inne inwestycje winny być ujęte w księgach rachunkowych na dzień ich nabycia albo powstania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, winny być ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W ocenie NIK, powodem przedstawionych opóźnień, była niewłaściwa współpraca pomiędzy Referatem Budżetu i Księgowości, a służbami odpowiedzialnymi za gospodarke gruntami, tj. Referatem Komunalnym, a po jego likwidacji - Referatem Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego.

5. Poza gruntami SSE, zbywane nieruchomości były poddawane wycenom dokonywanym przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, którzy wykonywali swoje usługi na podstawie umów, w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Przetargi na zbycie nieruchomości gruntowych organizowane były w terminach od 78 do 389 dni od daty dokonania wyceny, średni okres pomiędzy wyceną, a przetargiem wynosił 152 dni. Najdłuższy okres dotyczył sprzedaży działki Nr 120/10, zbytej w czwartym przetargu dokonanym we wrześniu 2008 r.

NIK przyjmuje wyjaśnienie Pana Burmistrza, że wydłużony termin zakończenia procedury sprzedaży nieruchomości spowodowany był nierozstrzygnięciem przetargów i koniecznością ich powtarzania.

6. Nieruchomości zbywane przez Miasto w drodze bezprzetargowej spełniały kryteria określone w art. 37 ust. 2 ugn. W trybie bezprzetargowym, w drodze rokowań prowadzonych z firmą HTL, sprzedana została w sierpniu 2006 r. nieruchomość niezabudowana o pow. 0,5943 ha przylegająca do SSE, za kwotę netto 52,7 tys. zł, tj. 8,87 zł za 1 m<sup>2</sup>. Sprzedana nieruchomość wydzielona została z nieruchomości zakupionej przez Miasto, w grudniu 2005 r., celem poszerzenia granic SSE. Wartość nabycia środka trwałego wyniosła 131.228 zł, tj. 8,97 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu.

---

<sup>3</sup> tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.,

Różnica pomiędzy kosztami nabycia gruntu o powierzchni 0,5943 ha (53.285 zł), a kosztami jego zbycia firmie HTL (52.700 zł) wyniosła 585 zł. Koszty taksy notarialnej, wniosku wieczysto-księgowego, podatku wyniosły 1,5 tys. zł.

Sprzedaż tej nieruchomości przez Miasto poniżej kosztów jej nabycia NIK ocenia negatywnie, jako działanie niegospodarne.

Wg zeznań byłego Burmistrza Łęczycy Krzysztofa Lipińskiego zbycie powyższych gruntów firmie HTL dokonane zostało, jako rekompensata za grunty odkupione pod projektowaną drogę, ich sprzedaż poniżej kosztów nabycia wynikała z nieuwzględnienia kosztów pośrednich.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- zbywanie nieruchomości po dokonaniu wyszacowania wartości przez rzeczoznawcę majątkowego, stosownie do postanowień art. 67 ust. 1 ugn,
- właściwy przepływ informacji o zbywanych i wycenianych gruntach pomiędzy Referatem Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego, a Referatem Budżetu i Księgowości,
- dokonanie przeglądu ewidencji księgowej środków trwałych oraz wyszacowania wartości nieruchomości nie posiadających wartości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza – w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.