

Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Łodzi  
ul. Ogrodowa 28d  
91-065 Łódź

Łódź, dnia 10 września 2024 roku

Pan  
Jarosław Dębski  
Burmistrz Lutomierska

WK-602/42/2024

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w zakresie wykonywania dochodów podatkowych oraz realizacji zadań inwestycyjnych w Mieście i Gminie Lutomiersk<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2020-2024 dotyczące opodatkowania dwóch wspólnot gruntowych oraz wykonania w 2023 roku zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 108204E Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa na terenie Gminy Lutomiersk”, ustalając co następuje<sup>2</sup>:

## I.

### **W zakresie wykonywania dochodów podatkowych**

Kontrolą objęto zagadnienia związane z opodatkowaniem gruntów stanowiących Wspólnotę Gruntową wsi Kazimierz oraz Wspólnotę Gruntową wsi Lutomiersk położonych na terenie gminy Lutomiersk.

W zakresie Wspólnoty Gruntowej wsi Kazimierz stwierdzono, że prawomocną decyzją ówczesnego Wojewody Sieradzkiego z dnia 21 października 1997 roku uznano nieruchomości położone w gminie Lutomiersk (...) <sup>3</sup> za Wspólnotę Gruntową wsi Kazimierz.

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 11 czerwca – 18 czerwca 2024 roku. Protokół został podpisany w dniu 16 lipca 2024 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

<sup>3</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Następnie Starosta Pabianicki w dniu 15 listopada 2016 roku na wnioski osób fizycznych wszczął postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia wykazu osób uprawnionych do udziału oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie gruntowej wsi Kazimierz Gmina Lutomiersk.

Decyzją Starosty Pabianickiego z dnia 28 czerwca 2019 roku ustalono wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Kazimierz oraz wykaz obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. W wyniku złożenia odwołań od decyzji Starosty Pabianickiego, Wojewoda Łódzki uchylił zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Do czasu zakończenia kontroli przez RIO w Łodzi postępowanie w zakresie ustalenia uprawnionych do udziału we Wspólnocie Gruntowej wsi Kazimierz nie zostało zakończone, a jej sytuacja prawna nie jest uregulowana.

W zakresie Wspólnoty Gruntowej wsi Lutomiersk prawomocną decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w Łasku z dnia 30 maja 1994 roku nieruchomości położone w gminie Lutomiersk, we wsi Lutomiersk zostały uznane za Wspólnotę Gruntową Wsi Lutomiersk.

Starosta Pabianicki w dniu 1 grudnia 2016 roku na wniosek osób fizycznych wszczął postępowanie administracyjne dotyczące ustalenia wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we Wspólnocie Gruntowej wsi Lutomiersk, gmina Lutomiersk, o łącznej powierzchni 67,6154 ha.

W dniu 6 czerwca 2019 roku Starosta Pabianicki wydał decyzję o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we Wspólnocie Gruntowej wsi Lutomiersk, która stała się ostateczna w dniu 31 lipca 2019 roku.

Stosownie do posiadanego przez jednostkę zawiadomienia o zmianie w ewidencji gruntów i budynków z marca 2022 roku, na podstawie ww. decyzji dopisano osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Lutomiersk. Jako charakter własności/władania ustalono władanie samoistne.

W dniu 3 listopada 2022 roku Starostwo Powiatowe w Pabianicach skierowało do Wojewody Łódzkiego wniosek o rozważenie możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Pabianickiego z dnia 6 czerwca 2019 roku o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie gruntowej wsi Lutomiersk. W dniu 9 stycznia 2023 roku Wojewoda Łódzki zawiesił postępowanie prowadzone z wniosku Starosty Pabianickiego, do czasu ustalenia stron przedmiotowego postępowania. Na ww. postanowienie w dniu 24 stycznia 2023 roku zostało wniesione do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zażalenie. Do dnia zakończenia kontroli sprawa w dalszym ciągu znajdowała się w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zatem, w przypadku powołanych wspólnot trwają postępowania administracyjne, które mają znaczenie dla ustalenia podatników podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w zakresie gruntów stanowiących wspólnoty.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że nieruchomości stanowiące wspólnoty gruntowe wymienia art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169 ze zm.). Mogą to być nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne. Tak określone obszary podlegają opodatkowaniu jednym z trzech podatków: podatkiem rolnym, podatkiem od nieruchomości bądź podatkiem leśnym, w zależności od oznaczenia gruntów w ewidencji gruntów i budynków. Uprawnionymi do udziału we wspólnotach gruntowych, zgodnie z art. 6 ww. ustawy, są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne. Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne. Nieruchomości nadawane były tym osobom najczęściej na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania.

Udziałowcy wspólnot gruntowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1176), ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 70 ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 888 ze zm.) są podatnikami, odpowiednio: podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku leśnego. W dotychczasowym stanie prawnym regulującym funkcjonowanie wspólnot gruntowych, orzecznictwo i literatura dotycząca tego tematu prezentowały pogląd, że nieruchomości wchodzące w skład wspólnot stanowią współwłasność w częściach ułamkowych, ale o swoistym charakterze, który wyraża się tym, że współwłaściciele mają bardzo ograniczone prawo zbywania swoich udziałów, oraz że nie mogą żądać zniesienia współwłasności. Współwłasność tą regulują w pierwszej kolejności przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, która ma charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu Cywilnego o współwłasności, stosowanych do wspólnot gruntowych odpowiednio.

Odrębną kwestią wywołującą kontrowersje prawne był dotychczas status wspólnot gruntowych, które nie mają uporządkowanego stanu prawnego zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, tj. nie ustalono w drodze decyzji administracyjnej, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i przysługujących im udziałów, czyli nie dokonano czynności, które powinny być dokonane zgodnie z art. 8 tej ustawy. W konsekwencji nie dopełniono też dyspozycji art. 14 i art. 15 ustawy, zgodnie z którymi - osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą.

Biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania prawne, dla celów podatkowych nieruchomości będące wspólnotą gruntową traktowane są jako przedmiot współwłasności i podlegają zasadom opodatkowania nieruchomości będących we współwłasności. W przypadku wspólnot gruntowych, co do których nie dopełniono określonych w ustawie wymogów formalnych, związanych z utworzeniem wspólnoty, osoby posiadające nieruchomości powinny być opodatkowane jako posiadacze samoistni. Opodatkowanie podatkiem rolnym (jak również podatkiem od nieruchomości i podatkiem leśnym) nieruchomości będących we współwłasności odbywa się na zasadach odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe.

Z ogólnych przepisów dotyczących odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe (art. 91 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa – tekst jednolity Dz. U. z 20923 r., poz. 2383 ze zm.) wynika, że do odpowiedzialności solidarnej stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego dla zobowiązań cywilnoprawnych. Istotę zobowiązania solidarnego określa art. 366 Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którym - kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). Zgodnie z art. 368 ww. ustawy - zobowiązanie może być solidarne, chociażby każdy z dłużników był zobowiązany w sposób odmienny. Oznacza to, że organ podatkowy może żądać spełnienia całości świadczenia (tj. zapłaty podatku) od każdego z zobowiązanych, a spełnienie świadczenia przez jednego z nich zwalnia z tego obowiązku pozostałych podatników.

W ustawie z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1276), która w założeniu miała na celu uregulowanie stanu prawnego wspólnot oraz dostosowanie ich funkcjonowania do obecnych warunków ustrojowych, społecznych, gospodarczych przewidziano m.in. możliwość przekształcenia wspólnot gruntowych we współwłasność w rozumieniu ustawy Kodeks Cywilny. Jeśli chodzi o wpływ tej zmiany na opodatkowanie podatkiem rolnym, leśnym bądź od nieruchomości, gruntów wchodzących w skład wspólnoty, nie spowoduje ona zmiany w dotychczas stosowanych regułach opodatkowania, ma natomiast znaczenie porządkujące sytuację prawną w tym zakresie w sensie usunięcia wątpliwości, czy należy stosować do wspólnot gruntowych zasady właściwe dla opodatkowania współwłasności.

Sumując, podatnikami podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego są osoby fizyczne będące udziałowcami wspólnoty gruntowej na zasadzie współwłasności. W przypadku wspólnot gruntowych, co do których nie dopełniono określonych przepisami wymogów formalnych związanych z utworzeniem wspólnoty, osoby posiadające nieruchomości mogą być opodatkowane jako posiadacze samoistni.

### **W zakresie realizacji zadania inwestycyjnego pn. "Przebudowa drogi gminnej nr 108204E Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa na terenie Gminy Lutomiersk".**

Gmina Lutomiersk w 2020 roku zdecydowała się na realizację zadania pn. „Remont drogi gminnej nr 108204 Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa – granica Gminy Konstantynów Łódzki”. W dniu 2 marca 2020 roku zawarta została, pomiędzy Gminą Lutomiersk a firmą projektową PI DESIGN Tomasz Piasecki z Łodzi, umowa na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na realizację zadania drogowego pn.: „Remont nawierzchni drogi gminnej nr 108204E Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa – granica Gminy Konstantynów Łódzki”. Sporządzony projekt obejmował wymianę nawierzchni asfaltowej na drodze, która częściowo przebiegała przez grunty należące nie tylko do Gminy Lutomiersk, ale także przez działki osób fizycznych, mieszkańców ulicy Lipowej. Bowiem w listopadzie 2012 roku w wyniku przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach modernizacji ewidencji gruntów i budynków obrębu Babiczki nastąpiła zmiana granic nieruchomości. Okazało się, że wybudowana przez Gminę Lutomiersk w 2009 roku ulica Lipowa,

przebiegająca wówczas w granicach pasa drogowego, częściowo znalazła się na działkach prywatnych.

Zaplanowany remont drogi polegający na wykonaniu nakładki asfaltowej nie został zrealizowany, bowiem w 2022 roku Gmina Lutomiersk podjęła decyzję o przebudowie drogi, która miała obejmować budowę nowej konstrukcji drogi na wybranych jej odcinkach. W ramach dobrej współpracy projektant opracowujący dokumentację zweryfikował zapisy w opracowanej już w 2020 roku dokumentacji oraz uzupełnił ją o nowy zakres robót. Ze sporządzonego w styczniu 2023 roku projektu wynikało m.in., że na odcinku od km 0 + 860 km do km 1 + 325 jezdnia biegnie poza pasem drogowym. Konieczne stało się skorygowanie przebiegu jezdni tak, aby jej trasa znalazła się całkowicie w pasie drogowym.

W dniu 29 marca 2023 roku zawarto umowę z firmą WŁODAN na realizację robót drogowych realizowanych w ramach projektu pn. „Modernizacja gminnego układu drogowego na terenie Gminy Lutomiersk – etap I”. W punkcie 7 § 1 „Przedmiot umowy” ujęto przebudowę drogi gminnej nr 108204E Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa – granica gminy Konstantynów Łódzki” za wynagrodzeniem 798.000,00 zł netto plus należny podatek VAT w wysokości 183.540,00 zł, co stanowiło kwotę brutto 981.540,00 zł. Całość wynagrodzenia przysługującego wykonawcy wyniosła 7.050.000,00 zł netto, tj. 8.671.500,00 zł brutto. Również w dniu 29 marca 2023 roku zawarto umowę z firmą PROMARK na nadzór inwestorski nad przedmiotowym zadaniem.

Zgłoszenie rozpoczęcia robót nastąpiło w dniu 28 sierpnia 2023 roku na wniosek kierownika budowy, po podpisaniu protokołu wprowadzenia. W dniu 15 września 2023 roku do ówczesnego Burmistrza Lutomierska wpłynęła od mieszkańców m. Babiczki petycja, w której wyrażono sprzeciw wobec planowanej przez Gminę Lutomiersk przebudowy ulicy Lipowej. Burmistrz poinformował w odpowiedzi, że „Przebudowa drogi gminnej nr 108204E Babiczki ul. Lipowa, Jaworowa – granica Gminy Konstantynów Łódzki” została dofinansowana ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład. Zadanie było realizowane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych przyjętego bez uwag i sprzeciwu Starostwa Powiatowego w Pabianicach. Przebudowa przeprowadzona została zgodnie z dokumentacją projektową, opracowaną przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia zawodowe. Ponadto, realizacja – od strony finansowej – była przewidziana w budżecie Gminy Lutomiersk, który został przyjęty przez Radę Miejską w Lutomiersku. Przedmiotowa inwestycja zrealizowana została na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Lutomiersk.

W dniu 22 września 2023 roku wykonawca rozpoczął roboty drogowe w ul. Lipowej, Jaworowej w Babiczkach. W dniu 28 września 2023 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pabianicach dokonał kontroli budowy/realizacji robót. Ze spisanego protokołu wynika, że nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości przy realizacji robót. Obecni podczas kontroli mieszkańcy ul. Lipowej oświadczyli, że głównym problemem są przesunięcia ul. Lipowej, które powodują zbliżenie krawędzi jezdni do granic ich nieruchomości. Mieszkańcy obawiali się, że zmiana przebiegu ul. Lipowej przyczyni się do pogorszenia warunków bezpieczeństwa na przedmiotowej ulicy i słabej widoczności na drodze. W dniu 24 października 2023 roku dokonano odbioru robót drogowych bez żadnych uwag, a roboty wykonano zgodnie z umową i bez usterek.

Jak zaznaczyła kontrolowana jednostka planując wszelkie zadania inwestycyjne, w tym także inwestycje drogowe, Gmina Lutomiersk porusza się tylko i wyłącznie w obrębie działek ewidencyjnych stanowiących jej własność. Sytuacja ta jest ściśle uwarunkowana procedurą pozyskania stosownych decyzji na rozpoczęcie robót budowlanych, zarówno w trybie zgłoszenia robót, jak również pozwolenia na budowę. Przebudowa ul. Lipowej i Jaworowej w Babiczkach swym zasięgiem w całości zawierała się w granicach działek stanowiących własność Gminy Lutomiersk. Świadomość inwestora o dotychczasowym odcinkowym przebiegu istniejącej drogi w granicach działek stanowiących własność prywatną, wymuszała bezpośrednio opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej uwzględniającej przełożenie przedmiotowej ulicy, tak by w całości jej przebieg mieścił się wyłącznie w obrębie działek gminnych, co zostało finalnie zrealizowane. Jednocześnie jak wskazano sołtys Babiczek, będący jednocześnie radnym Miasta i Gminy Lutomiersk miał wiedzę i świadomość o planowanej przebudowie ul. Lipowej i Jaworowej w Babiczkach, zarówno na etapie zabezpieczenia środków finansowych w budżecie Gminy Lutomiersk na opracowanie pierwotnej dokumentacji projektowej już w 2020 roku, jak i w późniejszym etapie związanym z przyznaniem środków finansowych Gminie Lutomiersk z Rządowego Funduszu Polski Ład.

Sumując, decyzję o realizacji przedmiotowej inwestycji i przebiegu ulicy, na której prowadzone były prace budowlane podejmował ówczesny Burmistrz Lutomierska i Rada Miejska w Lutomiersku. Przed jej rozpoczęciem nie były prowadzone żadne rozmowy, czy konsultacje z mieszkańcami ul. Lipowej w zakresie zmiany usytuowania i położenia ulicy w aktualnych granicach pasa drogowego. Również nie konsultowano z właścicielami działek żadnych spraw własnościowych i ewentualnego wykupu przez Gminę Lutomiersk części działek stanowiących własność prywatną, na których usytuowana była dotychczasowa ulica Lipowa. Należy zauważyć, że od momentu przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów położonych na terenie obrębu Babiczki przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach w 2012 roku, do czasu podjęcia decyzji o inwestycji - Gmina Lutomiersk nie podjęła żadnych czynności w zakresie uregulowania stanu faktycznego i prawnego przedmiotowej drogi.

Natomiast badanie pod kątem celowości decyzji o realizacji inwestycji przez organy Gminy Lutomiersk nie mogło być przedmiotem kontroli Izby, biorąc pod uwagę art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym - izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

## **II.**

Informując o powyższym Pana Burmistrza wnioskuję o kontynuowanie działań zmierzających do opodatkowania wspólnot gruntowych istniejących na terenie gminy Lutomiersk, czyli Wspólnoty Gruntowej wsi Kazimierz i Wspólnoty Gruntowej

wsi Lutomiernsk, biorąc również pod uwagę reguły prawne przedstawione w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Lutomiernsku

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Lutomiernsku

aa.