

Łódź, dnia 19 czerwca 2018 roku

Pan  
TOMASZ WOŹNIAK  
Wójt Gminy Wróblew

WK – 602/24/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w zakresie realizacji dochodów budżetowych, w szczególności w odniesieniu do realizacji przez Gminę Wróblew obowiązków podatnika podatku od nieruchomości<sup>1</sup>.

## I.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, co następuje:

Pismem z dnia 22 czerwca 2009 roku Starosta Sieradzki, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 roku o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 191, poz. 1365 ze zm.), przekazał Gminie Wróblew dokument pn. „Wykaz nieruchomości, które z mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność gmin”. Z informacji zawartych we wskazanym wykazie wynikało, że Urząd Gminy we Wróblewie jest władającym nieruchomościami, sklasyfikowanymi jako drogi – drogi powszechnego korzystania, składającymi się z 497 działek, o powierzchni łącznej 164,0448 ha. Przy kilkunastu działkach, które posiadały założone księgi wieczyste jako właściciel wpisany został Skarb Państwa, a jako podstawę nabycia nieruchomości wpisano m.in. art. 51 ustawy o drogach publicznych.

Na otrzymanym wykazie nieruchomości inspektor gospodarki nieruchomościami w Urzędzie Gminy dokonywała odrębnych adnotacji m.in., informujących, że

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 4 do 27 kwietnia 2018 roku. Protokół został podpisany w dniu 9 maja 2018 roku.

nieruchomość posiada założoną księgę wieczystą lub o przekazaniu gruntów na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i Autostrad. Stwierdzono również adnotacje, że niektóre ujęte w wykazie działki gruntu nie stanowiły dróg, były nieużytkami lub należały do Państwowego Funduszu Ziemi.

Ustalono, że w wymaganym terminie, tj. do dnia 19 listopada 2009 roku, Gmina Wróblew nie złożyła w Sądzie Rejonowym żadnego wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości. Współpracowano natomiast ze Starostwem Powiatowym w Sieradzu w celu ujawnienia w księgach wieczystych Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości położonych na terenie Gminy Wróblew.

W latach 2010-2016 Gmina skomunalizowała 37 działek, o łącznej powierzchni 16,5824 ha. W 2012 roku 13 działek skomunalizowanych w 2011 roku, o łącznej powierzchni 1,7729 ha, zostało przekazanych w formie darowizny na rzecz Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cel publiczny tj. budowę zbiornika wodnego w Charłupi Wielkiej.

Z wyjaśnienia złożonego kontrolującym przez Wójta Gminy, m.in. w sprawie braku podejmowania w szerszym zakresie działań dotyczących komunalizacji mienia oraz braku opodatkowania gruntów Skarbu Państwa wynikało co następuje: *„Przekazany nam przez Starostwo Powiatowe w Sieradzu w dniu 24 czerwca 2009 roku „wykaz nieruchomości które z mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność gmin” (sporządzony stosownie do art. 1 ust.1 ustawy z dnia 7 września 2007 roku o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (...)) zawiera w znacznej większości nieruchomości zajęte pod drogi niepubliczne. Wskazane w wykazie drogi niepubliczne w przeważającej większości to drogi gruntowe stanowiące dojazd do pól. Wykaz ten nie zawierał nieruchomości w stosunku do których Gmina Wróblew jest wykazana jako właściciel. Po dokonanej analizie wykazanych nieruchomości stwierdzono, że znaczna większość z nich nie posiada urządzonych ksiąg wieczystych. Jednocześnie istotnym w przedmiotowej sprawie stosownie do art. 5 ust.1 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 roku nr 32, poz. 191 z późn. zm.) było ustalenie i pozyskanie dokumentów prawnych (uchwała nr XIX.131/86 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Sieradzu z dnia 17 grudnia 1986 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i zakładowych), potwierdzającej które z dróg na dzień 27 maja 1990 roku stanowiły drogi publiczne czyli zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych, a co za tym idzie stały się własnością Gminy z mocy prawa, a Gmina może ubiegać się o potwierdzenie tego faktu w drodze decyzji komunalizacyjnej. Podejmując zagadnienie założenia ksiąg wieczystych i ujawnienia w nich własności Skarbu Państwa – co warunkowało ubieganie się o stwierdzenie własności nieruchomości na rzecz Gminy w drodze komunalizacji występowaliśmy do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej o sporządzenie wypisów i wyrysów niezbędnych do założenia ksiąg wieczystych. Wobec powyższego to po stronie Gminy leży obowiązek uzyskania i potwierdzenia faktów, a upływ czasu powoduje trudności w dotarciu do dokumentów, które stanowiłyby podstawę do ujawnienia*

*w księgach wieczystych Skarbu Państwa jako właściciela. Gmina sukcesywnie podejmuje działania w celu uregulowania stanu prawnego, występując z wnioskami o komunalizację mienia Skarbu Państwa. Obecnie w pierwszej kolejności wystąpiliśmy i uzyskaliśmy potwierdzenie prawa własności w stosunku do tych dróg, które stanowią część głównej sieci komunikacyjnej lub dojazd do posesji i wymagały naprawy lub przebudowy. Nabycie przez Gminę Wróblew prawa własności w drodze komunalizacji w stosunku do dróg niepublicznych dotyczyło tych przypadków, w których droga stanowiła niezbędny dojazd do posesji. Nabycie prawa własności na rzecz Gminy w stosunku do pozostałych dróg niepublicznych, stanowiących jedynie dojazd do pól może być przedmiotem wystąpienia do Wojewody o stwierdzenie tego prawa na wniosek, a nie z mocy prawa. Gmina w takiej sytuacji winna wykazać, że nieruchomość jest niezbędna do realizacji zadań własnych Gminy, wymaga ponoszenia nakładów finansowych, jednak z uwagi na fakt, że drogi te stanowią jedynie dojazd do pól, nie zachodzi potrzeba poprawy ich stanu technicznego poprzez podejmowanie działań przez Gminę realizacji inwestycji na tym terenie. Ponadto, w odniesieniu do wykazanych dróg niepublicznych stanowiących własność Skarbu Państwa Gmina Wróblew nie sprawuje i nie sprawowała gospodarowania jako posiadacz tych gruntów. Gmina w stosunku do tych gruntów nie może samodzielnie podejmować decyzji, organem właściwym w tym zakresie jest zawsze Starosta. Wobec wątpliwości wynikających z rozbieżności interpretacji i orzecznictwa w odniesieniu do nieskomunalizowanych dróg niepublicznych, brak jest jednoznacznych uprawnień Gminy dla ujęcia tych gruntów w gminnej ewidencji nieruchomości. Wobec powyższego podtrzymujemy nasze stanowisko, że Gmina nie powinna być uznawana za podatnika podatku od nieruchomości w stosunku do tych gruntów”.*

W oparciu o przedłożone dokumenty, w szczególności: wypisy z ewidencji geodezyjnej gruntów, odpisy z ksiąg wieczystych, dokumentację finansową, RIO w Łodzi stwierdziła, że w odniesieniu do większości gruntów Skarbu Państwa, sklasyfikowanych jako drogi powszechnego użytkowania, nie można uznać Gminy Wróblew jako podatnika podatku od nieruchomości. W wypisach z rejestru gruntów wskazano, jako podmiot ewidencyjny, Urząd Gminy we Wróblewie, któremu przypisano charakter władania – gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Wskazanie Urzędu Gminy jako władającego nieruchomościami z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pozostaje w sprzeczności z art. 23 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), w świetle którego zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Ponadto, należy zauważyć, że urząd gminy jest szczególnym aparatem pomocniczym dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, a podatnikiem podatku od nieruchomości może być, jako właściciel albo posiadacz samoistny, jednostka samorządu terytorialnego – osoba prawna.

Inspektorzy RIO w Łodzi stwierdzili natomiast, że podatkiem od nieruchomości powinny zostać objęte niżej wymienione działki gruntów:

1. Skomunalizowana w 2010 roku działka nr 107, o pow. 0,5740 ha, położona w obrębie geodezyjnym Kościerzyn Rozparcelowany Majątek, stanowiąca drogę powszechnego korzystania. Wskazana działka, na której usytuowana została droga nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych (brak było uchwały Rady Gminy w tym przedmiocie). Zgodnie z art. 2 ust.3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (według stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2015 roku oraz w brzmieniu obowiązującym obecnie), opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle - z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 (przepis dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - Dz.U z 2015 r., poz.1283, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 roku) - zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Powyższe oznacza, że w okresie do 31 grudnia 2015 roku wskazane grunty powinny być opodatkowane podatkiem od nieruchomości.
2. Skomunalizowane w 2011 roku działki o numerach ewidencyjnych 202/1, 588/1 i 273/1, o łącznej powierzchni 0,2295 ha, nie stanowiące dróg publicznych, w okresie do 31 grudnia 2015 roku nie zostały objęte podatkiem od nieruchomości.
3. Z decyzji komunalizacyjnych wydanych przez Wojewodę Łódzkiego w 2016 roku wynikało, że Gmina Wróblew władała nieruchomościami objętymi ww. decyzjami, w szczególności ponosiła koszty utrzymania dróg. Z powyższego wynika zatem, że Gmina jako posiadacz zależny w okresie do 31 grudnia 2015 roku powinna płacić podatek od ww. dróg, stosownie do art. 3 ust.1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

## II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Ustalić wysokość zobowiązania podatkowego Gminy Wróblew od działek gruntów wskazanych w pierwszej części wystąpienia kontrolnego za okres nieobjęty przedawnieniem i złożyć w powyższym zakresie korekty deklaracji podatkowych.

2. Skutki finansowe obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości wynikające z korekt deklaracji za lata ubiegłe wykazać za okresy sprawozdawcze w roku, w którym podatnik złoży wskazane korekty.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta 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.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Wróblew,  
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Wróblew,  
aa.