



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.004.02.2018
P/18/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/103 – Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Bielawski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/40/2018 z dnia 14 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, ul Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renkiewicz Czesław – Prezydent Miasta Suwałk (od 21 listopada 2010 r.)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, wykonywanie przez Miasto Suwałki (dalej: „Miasto”) w latach 2015-2018² praw i obowiązków spadkobiercy.

Miasto skutecznie egzekwowało swoje prawa i realizowało obowiązki w celu przejęcia spadku po powzięciu informacji o możliwości powołania do dziedziczenia. Zagospodarowało odziedziczone składniki majątkowe³, dokonało ich wyceny, a także ujawniło w księgach wieczystych prawo własności nieruchomości lub podjęło działania w celu ujawnienia tego prawa. Dochody z tytułu odziedziczonego majątku i wydatki związane z dziedziczeniem były prawidłowo ewidencjonowane, z wyjątkiem kosztów postępowań sądowych w kwocie 140 zł (1,2% całości wydatków dotyczących dziedziczenia). Podejmowało również działania w celu ochrony przed roszczeniami, zgłaszanymi przez wierzycieli spadkodawców, jednak w jednej z tych spraw nie skorzystano z możliwości sporządzenia spisu inwentarza (zgłoszone długi spadkowe wynosiły 11,3 % wartości spadku⁴) a w kolejnej sprawie, w której wierzyciele zgłosili roszczenie w kwocie 179,8 tys. zł (przekraczającej wartość spadku), wystąpiono o sporządzenie spisu inwentarza dopiero po 248 dniach od uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę niezwłocznego podejmowania działań w celu ustalenia wartości stanu czynnego spadku (sporządzenia spisu inwentarza) oraz wymóg prawidłowego klasyfikowania wydatków budżetowych związanych z postępowaniami sądowymi w sprawach spadkowych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku ustalenia wystarczających mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem, mających zapewnić jej adekwatność i skuteczność, wymaganą art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Spraw dotyczących dziedziczenia nie uwzględniono bowiem w regulacjach wewnątrzorganizacyjnych Urzędu, nie określono również celów i zadań z tego zakresu, ani nie zidentyfikowano występujących ryzyk.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Okres objęty kontrolą od dnia 1 stycznia 2015 r. do 30 marca 2018 r.

³ Zagospodarowano składniki majątkowe na kwotę 664,44 tys. zł (w kontrolowanym okresie odziedziczono mienie o wartości 696,14 tys. zł), przy czym 130,6 tys. zł złożono na rachunek depozytów w związku ze zgłoszonymi roszczeniami wierzycieli.

⁴ 12,6 tys. zł z czego Miasto spłaciło 7,3 tys. zł zaś pozew o zapłatę przez Miasto 5,3 tys. zł został prawomocnie oddalony.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyjęcie i stosowanie rozwiązań organizacyjnych w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązujące w Mieście procedury kontroli zarządczej uregulowane były m. in. w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Suwałkach⁶, w zarządzeniach w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Suwałki⁷ oraz w sprawie wprowadzenia zbiorczego rocznego planu kontroli jednostek organizacyjnych Miasta Suwałk i podmiotów, którym udzielono dotacji ze środków publicznych⁸, a także w przyjętych zasadach rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Suwałkach⁹.

Za koordynację kontroli zarządczej odpowiadał Wydział Audytu i Kontroli, do którego zadań należało m. in. analizowanie informacji o stanie kontroli zarządczej (pochodzących z kontroli instytucjonalnej zewnętrznej i wewnętrznej, audytu wewnętrznego, kontroli funkcjonalnej oraz samokontroli pracowniczej), wskazujących występujące zagrożenia w osiągnięciu celów lub zadań oraz inicjowanie działań naprawczych bądź wspomagających. W Wydziale tym zatrudnione były osoby posiadające uprawnienia audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 3-65)

1.2. Zadania w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem realizowały w latach 2015-2018 (do 30 marca) podmioty zewnętrzne prowadzące obsługę prawną Urzędu (reprezentowanie Miasta w sprawach sądowych) oraz czterech pracowników Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (naczelnik, dwóch inspektorów i podinspektor). Żadnemu z ww. pracowników nie przypisano w zakresach obowiązków zadań związanych z podejmowaniem i prowadzeniem postępowań spadkowych, przyjęciem spadku oraz jego zagospodarowaniem. Prowadzenia spraw spadkowych przez Wydział Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa nie przewidywał również Regulamin Organizacyjny Urzędu. Powyższe nie odpowiadało standardowi pkt II.A.3. załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰ (dalej: „standardy kontroli zarządczej”), co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 70-117)

1.3. Stosownie do pkt. II.B.6 standardów kontroli zarządczej w Mieście wyznaczano cele przewidziane do osiągnięcia, zadania przewidziane do realizacji oraz ustalano mierniki niezbędne do ich monitorowania. Jednak w planie działań Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa nie wyznaczono celów, zadań i mierników dotyczących udziału w postępowaniach spadkowych, przyjęcia spadku oraz jego zagospodarowania. Zgodnie z punktami II.B.7 - 9 standardów kontroli zarządczej w Mieście dokonywano identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka oraz określano rodzaj reakcji w przypadkach ich wystąpienia. W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano ryzyk w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem. Zagadnienie braku określenia celów i identyfikacji ryzyk w obszarze dziedziczenia zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 8-58, 66-69)

1.4. W latach 2015-2018 (do 30 marca) obszar związany z podejmowaniem, przeprowadzaniem postępowań spadkowych oraz przyjęciem spadku i jego zagospodarowaniem nie był przedmiotem kontroli wewnętrznych i zadań audytowych, ponieważ jak wskazała Naczelnik Wydziału Audytu i Kontroli wyniki analizy ryzyka nie wskazywały na potrzebę zbadania tego obszaru. Kontroli w tym zakresie nie prowadziły Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej lub inna właściwa komisja, ani Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku w trakcie przeprowadzonej w 2015 roku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. (dowód: akta kontroli str. 3-7, 118)

⁶ Zarządzenie Prezydenta Miasta Suwałk nr 116/2015 z dnia 26.03.2015 r. (ze zm.).

⁷ Zarządzenia Prezydenta Miasta Suwałk nr 326/2016 z dnia 20.10.2016 r. oraz nr 129/2017 z dnia 25.04.2017 r.

⁸ Zarządzenie Prezydenta Miasta Suwałk nr 198/2015 z dnia 03.06.2015 r.

⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Suwałk nr 685/2012 z dnia 21.12.2012 r.

¹⁰ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

W latach 2015-2018 (do 30 marca) w obszarze związanym z realizacją praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem (udział w postępowaniach spadkowych oraz przyjęcie i zagospodarowanie odziedziczonego majątku) nie ustalono wystarczających mechanizmów kontroli zarządczej, mających zapewnić jej adekwatność i skuteczność, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Bowiern w okresie tym:

- wbrew wymogom pkt. II.A.3. standardów kontroli zarządczej w pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu, ani w zakresach czynności pracowników nie uwzględniono spraw związanych z dziedziczeniem, w tym w drodze art. 935 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹,
- nie określono celów i zadań w zakresie dziedziczenia oraz systemu monitorowania stopnia realizacji tych zadań i celów zgodnie z wymogami pkt. II.B.6 standardów kontroli zarządczej,
- nie dokonano identyfikacji ryzyka w obszarze związanym z realizacją spraw spadkowych, a tym samym nie dokonywano analizy ryzyka oraz nie określono sposobu postępowania w przypadku jego wystąpienia stosownie do pkt II.B.7-9 standardów kontroli zarządczej.

Prezydent wyjaśnił, że realizacja praw związanych z dziedziczeniem przez Miasto nie została wymieniona w zakresie zadań Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, w związku z incydentalnym występowaniem takich postępowań. W latach 2015 - 2017 wszczęto i zakończono sześć postępowań spadkowych z udziałem Miasta, przy około 5 tys. spraw prowadzonych przez ww. Wydział. Wskazał również, że z tego samego powodu zadań związanych z dziedziczeniem nie przypisano pracownikom w ich zakresach obowiązków. Zadania te realizowane były na polecenie przełożonego w oparciu o zapis w zakresie obowiązków „Wykonywanie poleceń kierownika referatu i naczelnika Wydziału” lub w przypadku Naczelnika Wydziału „Wykonywanie innych poleceń Prezydenta Miasta i Zastępcy Prezydenta Miasta sprawującego bezpośredni nadzór nad pracą Wydziału”.

W ocenie NIK, realizacja uprawnień majątkowych gminy z tytułu dziedziczenia stanowi zadanie publiczne, a brak jego uwzględnienia w zakresach obowiązków pracowników oraz w zakresie zadań Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa nie odpowiada standardom z pkt II.A.3 i pkt C.10 kontroli zarządczej. Zgodnie z tymi standardami zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej (II.A.3), a zakres obowiązków i uprawnień pracownika powinien być ujęty w dokumentach (C.10).

Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa odpowiedzialny za sporządzenie planu działań oraz identyfikację ryzyk wyjaśnił, że zaniechano wyznaczenia celów, zadań i mierników monitorujących ich realizację w związku z prowadzeniem postępowań spadkowych z uwagi na bardzo małą ilość spraw tego typu. Wskazał także, że w latach 2015-2018 (do 30 marca) i w latach poprzednich nie wystąpiły ryzyka związane z prowadzeniem spraw spadkowych.

Sprawy powyższe nie były jednak w tym okresie (trzy lata i jeden kwartał) przedmiotem udokumentowanej kontroli, ani audytu, choć dotyczyły składników majątkowych o wartości 696,14 tys. zł (kwota ta stanowiła 0,06% dochodów Miasta w latach 2015-2017) lub wiązały się ze zgłaszaniem wobec Miasta roszczeń w łącznej wysokości 192,4 tys. zł. W sprawach tych stwierdzono przypadek zwłoki w podjęciu działań w celu ochrony przed wierzycielami spadkodawcy oraz trzy przypadki nieprawidłowego klasyfikowania wydatków związanych z dziedziczeniem (kwestie te zostały opisane szerzej odpowiednio w punktach 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). Wystąpiło również ryzyko braku możliwości zagospodarowania nieruchomości z powodu dziedziczenia udziałów w nieruchomości z innymi osobami, przebywających zagranicą lub z uwagi na konieczność jednoczesnego zagospodarowania innych działek znajdujących się w tym samym konturze planistycznym, co opisano w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego. Zdaniem NIK, identyfikacja ryzyk związanych z dziedziczeniem powinna być udokumentowana także

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

wtedy, jeśli liczba postępowań spadkowych jest znikoma. Dla zapewniania skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej należy również określać cele i zadania w tym zakresie oraz potencjalne ryzyka ich niezrealizowania.

(dowód: akta kontroli str. 3-91, 219-221, 226-229)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stosowane rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem.

2. Egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 (do 30 marca) prowadzonych było sześć postępowań spadkowych z udziałem Miasta, po jednym z tych postępowań wszczęto w 2014 i 2016 roku, natomiast cztery w 2015 roku. Wszystkie sprawy zakończyły się wydaniem przez sąd postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku przez Miasto: jedno w 2015 roku, trzy w 2016 roku oraz dwie w 2017 roku.

W okresie objętym kontrolą Miasto odziedziczyło majątek o wartości 696,14 tys. zł¹², w tym nieruchomości, których wartość wynosiła 560,9 tys. zł¹³ oraz środki pieniężne w kwocie 135,24 tys. zł¹⁴.

W 2015 roku Miasto odziedziczyło 2/8 udziałów w nieruchomości gruntowej położonej w miejscowości Kaletnik w Gminie Szypliszki o wartości 7,2 tys. zł i powierzchni 0,26 ha, w następnym roku cztery nieruchomości gruntowe położone w Suwałkach o wartości 442,4 tys. zł i powierzchni 2,567 ha, natomiast w 2016 roku lokal mieszkalny położony w Suwałkach o wartości 107,4 tys. zł i powierzchni 41,3 m² wraz z udziałem w częściach wspólnych budynku i działce o wartości 3,9 tys. zł.

Środki pieniężne dziedziczone były w kwotach 0,04 tys. zł w 2015 roku, 4,6 tys. zł w 2016 roku i 130,6 tys. zł w 2017 roku. Wartość odziedziczonych długów spadkowych wynosiła 7,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 119, 127-128)

2.2. W Urzędzie w latach 2015-2018 (do 30 marca) nie wprowadzono pisemnych procedur regulujących działania w celu rozpoznania możliwości pozyskania, jako spadkobierca ustawy, masy spadkowej w drodze dziedziczenia oraz nie podejmowano takich działań.

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał jedną informację w sprawie możliwości powołania do dziedziczenia spadku, jako spadkobiercy, w sprawie, w której stan prawny wskazywał na brak innych spadkobierców. Informację taką przekazał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Suwałkach 6 czerwca 2014 r. Miasto złożyło wniosek o nabycie spadku 19 grudnia 2014 r. Prezydent wyjaśnił, że przed złożeniem wniosku niezbędne było ustalenie masy spadkowej oraz przygotowanie dokumentacji dotyczącej ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku zostało wydane 26 września 2016 r. Na jego podstawie Miasto odziedziczyło spadek o wartości 447 tys. zł (442,4 tys. zł wartość nieruchomości, 4,6 tys. zł środki pieniężne).

W pozostałych pięciu postępowaniach, w wyniku których wydane zostało postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, wnioski o ich wydanie składały banki (wierzyciele spadkobiercy) trzykrotnie, przedsiębiorstwo Polskie Sieci Energetyczne S.A. oraz inni spadkobiercy ustawowi. (dowód: akta kontroli str. 120-121, 127-128, 136-146, 226-229)

Na podstawie art. 111c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹⁵ oraz art. 13c ustawy 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁶, w latach 2017-2018 (do 30 marca) banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe przekazały odpowiednio 43 i jedną informację o rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy rachunku bankowego, m.in. z powodu śmierci posiadacza rachunku. Wysokość środków zgromadzonych na rachunkach bankowych wynosiła 7 tys. zł, z czego w trzech przypadkach po 2,2 tys. zł. Miasto nie kierowało w tych sprawach wniosków o stwierdzenie nabycia spadku, ponieważ na podstawie informacji z rejestru PESEL ustalono,

¹² Dochody budżetu Miasta w latach 2015-2017 wynosiły 311.999,7 tys. zł, 370.116,6 tys. zł, 391.547,6 tys. zł.

¹³ Stanowiło to 5,65% wartości wszystkich nieruchomości nabytych w latach 2015-2017 (wg informacji o stanie mienia komunalnego za te lata).

¹⁴ Stanowiło to 0,01% łącznych dochodów budżetu Miasta w latach 2015-2017.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2017 poz. 2065, ze zm.

że spadkobiercy ustawowi zmarłego posiadacza rachunku nadal żyją, a nie dysponowano informacjami, wskazującymi na możliwość dziedziczenia przez gminę.

(dowód: akta kontroli str. 129)

2.3. W trzech z sześciu spraw, zakończonych prawomocnymi postanowieniami o stwierdzeniu nabycia spadku, Miasto nie składało wniosków z art. 637 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁷ o sporządzenie spisu inwentarza.

W skład tych trzech spadków wchodziły nieruchomości o łącznej wartości 560,9 tys. zł, w tym udział 2/8 w nieruchomości gruntowej o wartości 7,2 tys. zł i powierzchni 0,26 ha, cztery nieruchomości gruntowe o wartości 442,4 tys. zł i powierzchni 2,567 ha, lokal mieszkalny z udziałem w częściach wspólnych budynku i działce o wartości 111,3 tys. zł oraz środki pieniężne w kwocie 4,6 tys. zł.

W dwóch z trzech tych postępowań do 30 marca 2018 r. nie zgłosili się wierzyciele spadkodawców (postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku w tych sprawach uprawomocniły się 13 lutego 2015 r. oraz 18 października 2016 r.). W trzeciej sprawie, szerzej opisanej w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”, Miasto odziedziczyło lokal mieszkalny o wartości 111,3 tys. zł, zaś w skład masy spadkowej wchodziły długi, które Miasto spłaciło do kwoty 7,3 tys. zł zaś pozew o zapłatę 5,3 tys. zł został prawomocnie oddalony.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 131-154)

W przypadku pozostałych trzech spadków Miasto złożyło do sądu wnioski o sporządzenie spisu inwentarza: jeden 10 lipca 2017 r. i dwa 4 grudnia 2017 r. Do 30 marca 2018 r. sąd nie wyznaczył terminu sporządzenia tych spisów i nie zostały one sporządzone.

Wnioski z 4 grudnia 2017 r. zostały złożone niezwłocznie po otrzymaniu postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku. Według wiedzy Urzędu spadki te nie obejmowały żadnych składników majątkowych. Do 30 marca 2018 r. nikt nie wystąpił do Urzędu o spłatę długów spadkowych. Natomiast wniosek z 10 lipca 2017 r. złożono 248 dni po uprawomocnieniu się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (obejmował on 130,6 tys. zł jako wartość rynkową lokalu, ustaloną w związku z wygaśnięciem lokatorskiego prawa do tego lokalu), w związku ze zgłoszeniem przez wierzycieli roszczeń do Miasta na łączną kwotę 179,8 tys. zł, przewyższającą stan czynny spadku. Sprawę tę szerzej opisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 marca 2018 r. koszty sporządzenia spisów inwentarza (w sprawach spadkowych rozpoczętych przed 2015 rokiem) wynosiły 1,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 155-179, 230-231)

2.4. W żadnym z sześciu przypadków nabycia spadku nie toczyło się wobec Miasta postępowanie egzekucyjne.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki dziedziczenia własności nieruchomości obciążonych hipoteką oraz uzyskania przedmiotów majątkowych obciążonych zastawem.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 222-223)

2.5. W latach 2015-2018 (do 30 marca) Miasto jako spadkobierca ustawowy odziedziczyło majątek o wartości 696,14 tys. zł, w tym nieruchomości o wartości 560,9 tys. zł, ustalonej przez rzeczoznawców majątkowych powołanych przez Miasto. W okresie tym wydatki na oszacowanie wartości wszystkich oddziedziczonych nieruchomości wynosiły 2,23 tys. zł (w ramach spisów inwentarza nie ponoszono kosztów wyceny nieruchomości). Pozostały majątek stanowiły środki pieniężne w kwocie 135,24 tys. zł. Miasto odziedziczyło również długi spadkowe w wysokości 7,3 tys. zł, na które składało się zadłużenie oddziedziczonego lokalu z tytułu czynszu.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja, że Miasto jako spadkobierca nie władało spadkiem. Na podstawie jednego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku Miasto stało się jednym z siedmiu spadkobierców nieruchomości rolnych w miejscowości Kaletnik w Gminie Szypliszki o wartości 7,2 tys. zł (udział wynoszący 2/8). Miasto nie porozumiało się w sprawie podziału tego majątku. Prezydent Miasta wyjaśnił, że szacunkowe koszty postępowania sądowego w celu wydzielenia udziału Miasta byłyby porównywalne

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.

z wartością spadku, a z ustaleń Urzędu wynika, że wszyscy pozostali spadkobiercy przebywają zagranicą. (dowód: akta kontroli str. 122, 127-128, 131-135, 226-229)

Miasto złożyło wnioski i uzyskało wpisy w księdze wieczystej, stwierdzające że jest właścicielem nieruchomości położonej w miejscowości Kaletnik oraz lokalu mieszkalnego położonego w Suwałkach. W sprawie dokonania wpisów do księgi wieczystej czterech nieruchomości gruntowych położonych w Suwałkach – odziedziczonych postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku z 26 września 2016 r. (wpłynęło do Urzędu 30 grudnia 2016 r.) – ustalono, że dwie nieruchomości wchodzące w skład masy spadkowej nie miały założonych ksiąg wieczystych, a wpisy dotyczące dwóch innych działek wymagały aktualizacji (najstarsze dokumenty własności pochodzą z 1939 r. najnowsze z 1972 r.). Do dnia zakończenia kontroli NIK w celu dokonania wpisów w Urzędzie uzgodniono sposób postępowania w sprawie uregulowania ksiąg wieczystych, skompletowano kopie dokumentów oraz zwrócono się do właściwych instytucji o odpisy oryginałów (bądź poświadczane kopie) niezbędne do załączenia wraz z wnioskiem o wpis. Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnił, że przygotowanie całej dokumentacji w celu założenia księgi wieczystej jest bardzo czasochłonne i wymaga dużego nakładu pracy. Wskazał również, że większość dokumentów została skompletowana, a po uzyskaniu brakujących zostanie złożony wniosek o założenie księgi wieczystej. (dowód: akta kontroli str. 127-128, 136-146, 219-221)

2.6. W okresie objętym kontrolą Miasto nie występowało jako spadkobierca testamentowy lub jako zapisobiorca, nie nabywało składników majątkowych po osobach zmarłych w trybie innym niż spadkobranie. Nie wystąpiły również przypadki wznowienia postępowania spadkowego na skutek złożenia wniosku o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. (dowód: akta kontroli str. 222-223)

2.7. W opinii Naczelnika Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa największą przeszkodą w wykonywaniu przez Miasto praw i obowiązków spadkowych jest konieczność ponoszenia kosztów sporządzania spisu inwentarza, ponieważ w większości przypadków przyczyną nabycia spadku przez jednostkę samorządu terytorialnego jest zadłużenie osoby zmarłej przekraczające wartość dziedziczonego majątku. W takich sytuacjach samorząd obciążany jest kosztami sporządzenia spisu inwentarza oraz dodatkowym nakładem pracy. Zmiana przepisów prawa, która zwalniałaby samorządy z tych kosztów mogłaby w znacznym stopniu ułatwić prowadzenie postępowań spadkowych. (dowód: akta kontroli str. 224-225)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę niezwłocznego podejmowania działań w celu ustalenia wartości stanu czynnego spadku w przypadku dziedziczenia z dobrodziejstwem inwentarza (z ograniczeniem odpowiedzialności za długi spadkowe do wartości stanu czynnego spadku), tj. sporządzenia spisu inwentarza. W dwóch z czterech spraw, w których wierzyciele zgłosili do Miasta roszczenia o zapłatę długów spadkowych:

- w przypadku spadku o wartości 111,3 tys. zł (nabytego z dniem 16 listopada 2016 r.) nie wystąpiono do sądu o sporządzenie spisu inwentarza, przy czym wierzyciele żądali kwoty 12,6 tys. zł z czego Miasto spłaciło 7,3 tys. zł (zobowiązania z tytułu czynszu) oraz odmówiło zapłaty kwoty 5,3 tys. zł, o którą wierzyciel pozwał zmarłego dłużnika (w jego miejsce wstąpiło Miasto, a pozew został oddalony wyrokiem z 22 czerwca 2017 r.),
- w przypadku spadku o wartości 130,6 tys. zł (wartość rynkowa lokalu mieszkalnego wpłacona Urzędowi przez spółdzielnię mieszkaniową) złożono wniosek o sporządzenie spisu inwentarza 10 lipca 2017 r. tj. po 248 dniach od uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (4 listopada 2016 r.), dopiero gdy wierzyciele zażądali 3 i 13 lipca 2017 r. spłaty długów spadkowych w kwotach 26,7 tys. zł i 153,1 tys. zł. Do 30 marca 2018 r. sąd nie wyznaczył terminu spisu i nie został on sporządzony, a wierzyciele (których Miasto poinformowało o złożeniu ww. wniosku) nie podjęli dalszych działań w celu dochodzenia należności.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wniosek o sporządzenie spisu inwentarza złożono w chwili zgłoszenia się wierzycieli spadkodawcy, ponieważ wcześniej nie zachodziła taka potrzeba. W sprawach, w których wierzyciele się nie zgłaszali Miasto odstąpiło od występowania z tymi wnioskami, gdyż nie posiadało danych dotyczących ewentualnego zadłużenia spadkodawców, a koszt sporządzenia spisu często przekracza kwotę 2 tys. zł¹⁸. Mając na uwadze zasadę racjonalnego gospodarowania, odstąpiono więc od ponoszenia niepotrzebnych wydatków.

Zdaniem NIK, niezwłoczne składanie wniosków o spis inwentarza służy wyeliminowaniu niepewności co do stanu czynnego spadku i obciążających ten spadek długów, może więc być przydatne dla należytego zabezpieczenia interesów Miasta. Zgodnie z art. 637 § 1 Kpc, sąd postanowi sporządzenie spisu inwentarza na wniosek m.in. tego, kto uprawdopodobni że jest spadkobiercą. W spisie inwentarza komornik zamieszcza należące do spadku przedmioty i długi spadkowe, a spis ten stanowi dokument urzędowy, stanowiący dowód tego co zostało w nim urzędowo zaświadczone (art. 244 § 1 w zw. z art. 638⁸ Kpc).

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 147-154, 172-179, 226-229)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem.

3. Zagospodarowanie składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia

Opis stanu faktycznego

3.1. Wszystkie odziedziczone w latach 2015-2018 (do 30 marca) nieruchomości – stanowiące środki trwałe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ – terminowo i w okresach sprawozdawczych zostały ujęte w ewidencji księgowej na koncie 011 „Środki trwałe”. Wartość ujętych w ewidencji nieruchomości wynikała z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych. Przyjęcie na ewidencję odziedziczonych składników majątkowych miało miejsce po otrzymaniu prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz oszacowaniu wartości nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 123, 131-154, 181-191)

3.2. Wpływy dziedziczonych środków pieniężnych ewidencjonowane były na kontach 720-2-1 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” w kwocie 0,04 tys. zł oraz 760-2-1 „Pozostałe przychody operacyjne” kwota 135,2 tys. zł. Na koncie 720-2-1 ujęto dochody z tytułu nadpłaty na rzecz spadkobiercy, natomiast na koncie 760-2-1 zewidencjonowano dochody z tytułu dziedziczonych środków pieniężnych (likwidacja ksiąteczki oszczędnościowej, odsetki uzyskane z lokaty bankowej, wypłacona przez spółdzielnię wartość rynkowa lokalu mieszkalnego). W związku z roszczeniami wierzycieli kwota 130,6 tys. zł (wypłacona przez spółdzielnię wartość rynkowa lokalu mieszkalnego i odsetki uzyskane z lokaty bankowej) została przekazana 28 grudnia 2017 r. na rachunek depozytów. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą zasady rachunkowości nie wymagały prowadzenia oddzielnej ewidencji dochodów i wydatków związanych z dziedziczeniem, ponieważ jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Budżetu i Finansów, żadne przepisy zewnętrzne regulujące sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie zobowiązują do prowadzenia takiej ewidencji, ponadto dochody i wydatki Miasta z tego tytułu stanowią nikle pozycje w budżecie, a prowadzenie wyodrębnionej ewidencji ww. operacji byłoby niezasadne.

Dziedziczone środki pieniężne sklasyfikowane były w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” w rozdziale 70001 „Zakłady gospodarki mieszkaniowej” (nadpłata po spadkodawcy z Zarządu Budynków Mieszkalnych w Suwałkach – 0,04 zł) i rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” (wypłacona przez spółdzielnię wartość rynkowa lokalu mieszkalnego – 130,6 tys. zł) oraz dziale 750 „Administracja publiczna” w rozdziale 75023 „Urzędy Gmin” (likwidacja ksiąteczki oszczędnościowej – 4,6 tys. zł). Wszystkie ww. dochody sklasyfikowano w § 960 „Wpływy z otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej” zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

¹⁸ Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1277, ze zm.) za dokonanie spisu inwentarza pobiera się stałą opłatę w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę, zaś opłata stała od wniosku o sporządzenie ww. spisu wynosi 50 zł, zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 300).

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 123, 172-179, 192-196, 207-218)

3.3. W latach 2015-2018 (do 30 marca) Miasto w trzech postępowaniach odziedziczyło składniki majątkowe w postaci nieruchomości na podstawie postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku z 13 lutego 2015 r., 26 września 2016 r. oraz 27 października 2016 r.

W 2015 roku Miasto odziedziczyło udział 2/8 w nieruchomości rolnej o wartości 7,2 tys. zł w miejscowości Kaletnik w Gminie Szypliszki, składającej się z dwóch działek o łącznej powierzchni 1,05 ha. Do 30 marca 2018 r. nieruchomość ta nie została zagospodarowana. Miasto było współwłaścicielem tej nieruchomości obok sześciu osób fizycznych, które posiadają po 1/8 udziałów i na stałe zamieszkują za granicą. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu zagospodarowania lub podziału dziedzicznego majątku. Prezydent Miasta wyjaśnił, że przyczyną niezagospodarowania nieruchomości był brak zainteresowania nabyciem udziałów, a szacowane koszty postępowania sądowego i podziału nieruchomości byłyby porównywalne z jej wartością (według wyceny rzeczoznawcy wynosi ona 7,2 tys. zł). W okresie objętym kontrolą Miasto nie ponosiło kosztów utrzymania tej nieruchomości.

W 2016 roku Miasto odziedziczyło cztery położone w Suwałkach nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 2,567 ha i wartości 442,3 tys. zł. Wchodząca w skład tego spadku nieruchomość rolna (o największej powierzchni 2,4 ha i wartości 400,6 tys. zł) została wydzierżawiona w 2016 roku (po przeprowadzeniu ustnego przetargu nieograniczonego), następnie nieruchomość tę podzielono na dwie odrębne nieruchomości, z których jedna (o powierzchni 2,25 ha i wartości 375,7 tys. zł) w dalszym ciągu była dzierżawiona, natomiast druga (o powierzchni 0,15 ha i wartości 24,9 tys. zł) została przekazana w 2017 roku Województwu Podlaskiemu z przeznaczeniem pod drogę wojewódzką. Jedna z trzech pozostałych nieruchomości wchodzących w skład masy spadkowej (o powierzchni 0,037 ha i wartości 15,8 tys. zł) została przeznaczona pod zieleń miejską, druga stanowi drogę dojazdową (o powierzchni 0,033 ha i wartości 1,4 tys. zł). Natomiast jedna działka budowlana (o powierzchni 0,057 ha i wartości 24,5 tys. zł) zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego nie mogła zostać zagospodarowana bez jednoczesnego zagospodarowania innych działek znajdujących się w tym samym konturze planistycznym. Prezydent wyjaśnił, że do czasu realizacji celów zapisanych w miejscowym planie nie były podejmowane próby innego zagospodarowania działki.

Wszystkie ww. nieruchomości pozostawały do 30 marca 2018 r. w zasobie gruntów komunalnych.

W 2016 roku Miasto odziedziczyło również lokal mieszkalny położony w Suwałkach o powierzchni 41,3 m² i wartości 107,4 tys. zł oraz udział w częściach wspólnych budynku i działce o wartości 3,9 tys. zł. Pismem z 24 lipca 2017 r. (niezwłocznie po otrzymaniu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku) polecono przejąć ten lokal (jako mieszkanie komunalne) Zarządowi Budynków Mieszkalnych TBS sp. z o.o. w Suwałkach, który gospodaruje nieruchomościami komunalnymi na podstawie umowy z Miastem z 31 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 124, 127-128, 131-154, 180-191, 226-229, 232)

3.4. W okresie objętym kontrolą Miasto w związku z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi oraz zagospodarowaniem mienia odziedziczonego w spadku wydatkowało 11,27 tys. zł, największy wydatek stanowiły spłaty zaległości czynszowych po odziedziczonym lokalu mieszkalnym 7,3 tys. zł, następnie koszty szacowania wartości odziedziczonych nieruchomości 2,23 tys. zł oraz 1,74 tys. zł opłaty sądowe. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą zasady rachunkowości nie wymagały prowadzenia oddzielnej ewidencji wydatków z tytułu prowadzonych postępowań spadkowych oraz spraw związanych z zagospodarowaniem dziedzicznego mienia (wyjaśnienia Naczelnik Wydziału Budżetu i Finansów w tej sprawie przytoczono w punkcie 3.2. wystąpienia pokontrolnego).

²⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Wydatki klasyfikowane były w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 430 „Zakup usług pozostałych” w kwocie 2,37 tys. zł oraz § 461 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego” w kwocie 1,6 tys. zł, a także w rozdziale 70095 „Pozostała działalność” § 440 „Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe” w kwocie 7,3 tys. zł. W okresie objętym kontrolą wydatki w kwocie 140 zł z tytułu kosztów postępowania sądowego (40 zł opłaty za wnioski o uznanie za zmarłego i 100 zł opłaty za dwa wnioski o sporządzenie spisu inwentarza) niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych sklasyfikowano w § 430 „Zakup usług pozostałych”, zamiast w § 461 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego”. Kwestia ta została opisana szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 125-126, 197-206)

3.5. W latach 2015-2018 (do 30 marca) wartość odziedziczonych składników majątkowych (696,14 tys. zł) była znacznie wyższa od poniesionych wydatków związanych z dziedziczeniem (11,27 tys. zł). W okresie tym w budżecie nie planowano środków na pokrycie kosztów postępowań związanych z nabyciem spadków oraz ich zagospodarowaniem. Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnił, że wynikało to z braku możliwości określenia zapotrzebowania na takie środki. Wydatki te pokrywane były zaś z istniejących paragrafów klasyfikacji budżetowej stosownie do realizowanego zadania. (dowód: akta kontroli str. 119, 125-126, 219-221)

3.6. W latach 2015-2018 (do 30 marca) Miasto, jako spadkobierca nie przejmowało praw majątkowych i obowiązków spadkodawcy przewidzianych w przepisach prawa podatkowego na mocy decyzji wydanej przez właściwy organ podatkowych (art. 97 i następne ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²¹). (dowód: akta kontroli str. 222-223)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na obowiązek klasyfikowania wydatków budżetowych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem trzy przypadki (jeden miał miejsce 16 lipca 2015 r., dwa 22 listopada 2017 r.) klasyfikowania wydatków w łącznej wysokości 140 zł poniesionych na koszty postępowań sądowych w § 430 Zakup usług pozostałych zamiast w § 461 Koszt postępowań sądowych i prokuratorskich.

Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowej klasyfikacji wydatków był błąd wynikający z podobieństwa zadań. (dowód: akta kontroli str. 198, 204, 219-221)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zagospodarowanie przez Miasto składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o uwzględnienie w obowiązujących procedurach kontroli zarządczej zagadnień dotyczących realizacji praw i obowiązków gminy w zakresie dziedziczenia.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 4 czerwca 2018 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa