



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.004.02.2018
P/18/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/18/103 – Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| <i>Kontroler</i> | Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LGD/77/2018 z dnia 11.04.2018 r. i nr LGD/103/2018 z dnia 4.06.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Miejski w Lęborku, Armii Krajowej 14, 84-300 Lębork (dalej: „Urząd”) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Witold Namysłak Burmistrz Miasta Lęborka (dowód: akta kontroli str. 5-6) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Miasto Lębork (dalej: „Gmina”) realizowała w latach 2015-2018 (do 18 czerwca)¹ prawa i obowiązki spadkobiercy podejmując odpowiednie działania zmierzające do uzyskania prawomocnych postanowień o nabyciu przez nią spadku, a następnie do ustalenia stanu czynnego i biernego spadku w spisach inwentarza. Procedury wewnętrzne regulujące przedmiot kontroli zostały ustalone i wprowadzone w trakcie trwania kontroli NIK. Składniki majątku oraz zobowiązania z tytułu długów spadkowych zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych w trakcie kontroli NIK.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- braku efektywnych działań w celu zagospodarowania uzyskanych w drodze dziedziczenia nieruchomości, w tym zaniechaniu działań mających na celu przejęcie nieruchomości od niebędących spadkobiercami osób władających spadkiem;
- składaniu z opóźnieniem wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych praw własności odziedziczonych;
- nieujawnianiu w ewidencji księgowej nabytego w drodze spadku majątku oraz długów spadkowych;
- niepodejmowaniu działań w celu uwolnienia się od długów spadkowych przekraczających rzeczywistą wartość odziedziczonego majątku;
- braku adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających efektywny i skuteczny przepływ informacji, co w konsekwencji przyczyniło się do wystąpienia powyższych nieprawidłowości.

¹ Okres objęty kontrolą. W badaniach kontrolnych uwzględniono zagadnienia z okresu wcześniejszego, mające wpływ na działalność objętą kontrolą.

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 latach objętych kontrolą kwestie dotyczące realizacji zadań związanych z podejmowaniem, prowadzeniem postępowań spadkowych, przyjęciem spadku oraz jego zagospodarowaniem nie zostały wprost uwzględnione w obowiązujących w Urzędzie procedurach kontroli zarządczej. W polityce rachunkowości nie wyodrębniono kont dochodów z tytułu przeprowadzonych postępowań spadkowych, nie wyodrębniono też kont dla poniesionych wydatków w związku z postępowaniami spadkowymi.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że zadania te są objęte procedurą kontroli zarządczej, choć „imiennie” nie zostały wymienione. Zarządzenie² w sprawie: przyjęcia Procedury przejmowania i zagospodarowania spadków nabytych przez Gminę w drodze dziedziczenia, Burmistrz wydał w trakcie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 414-417)

1.2. W planie działań Urzędu nie wyznaczono celów, zadań i mierników dotyczących udziału w postępowaniach spadkowych, przyjęcia spadku oraz jego zagospodarowania. Nie dokonywano identyfikacji i analizy ryzyka w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 680-684)

1.3. W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono komórki lub stanowiska pracy odpowiedzialnych za podejmowanie i prowadzenie postępowań spadkowych oraz przejmowanie i zagospodarowywanie spadków. W zakresie zadań Referatu ds. Gospodarowania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym uwzględniono zadanie dotyczące regulacji i sprzedaży majątku lokali mieszkalnych uzyskanych przez Gminę w wyniku spadkobrania. W trakcie trwania kontroli do zakresu czynności pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego Referatu ds. Księgowości Majątkowej i Windykacji dodano aneksem (z dnia 9.05.2018 r.) punkt o treści: „Prowadzenie, przy ścisłej współpracy z radcą prawnym, postępowań sądowych o stwierdzenie nabycia spadku”.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że kwestie związane z postępowaniami spadkowymi są realizowane w części związanej z samym już udostępnieniem przejętego majątku, np. w formie sprzedaży przez wydział gospodarki nieruchomościami, w pozostałym zakresie przez wydział finansowo-budżetowy. W postępowaniach sądowych Gminę reprezentuje każdorazowo upoważniony radca prawny, zatrudniony przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 42-61, 300-308, 568)

1.4. W Urzędzie nie monitorowano skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze związanym z prowadzeniem postępowań spadkowych i spłatą długów spadkowych. Nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 680-684)

² Zarządzenie Nr 51/2018 Burmistrza Miasta Lęborka z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie: przyjęcia Procedury przyjmowania i zagospodarowania spadków nabytych przez Gminę Miasto Lębork w drodze dziedziczenia (dalej: Zarządzenie Nr 51/2018 Burmistrza Lęborka).

1.5. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko audytora wewnętrznego.

(dowód: kata kontroli str. 7-33, 42-61)

1.6. W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono kontroli dotyczących postępowań spadkowych. Komisje rewizyjne lub inne komisje wewnętrzne Rady Gminy również nie kontrolowały spraw związanych ze spadkami i dziedziczeniem przez gminę nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 680-684)

1.7. Realizacja zadań z zakresu podejmowania i prowadzenia postępowań spadkowych oraz przyjęcia spadku i jego zagospodarowania w okresie od 1 stycznia 2015 r. nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, a także kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną lub inną komisję właściwą w sprawach związanych z dziedziczeniem przez gminę, funkcjonującą, jako organ wewnętrzny rady gminy.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 680-684)

1.8. W okresie objętym badaniem sprawy związane z podejmowaniem i prowadzeniem postępowań spadkowych oraz przyjęciem spadku i jego zagospodarowaniem nie były kontrolowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str.: 42-61)

Ustalone
nieprawidłowości

System kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem (udział w postępowaniach spadkowych oraz przyjęcie i zagospodarowanie odziedziczonego majątku) nie był w pełni skuteczny. Ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań³, co potwierdzają nieprawidłowości opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w gminie odpowiada burmistrz (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Dopiero w trakcie kontroli NIK Burmistrz wydał zarządzenie⁵ w sprawie: przyjęcia Procedury przejmowania i zagospodarowania spadków nabytych przez Gminę Miasto Lębork w drodze dziedziczenia.

Odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn powyższej nieprawidłowości Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że: *„w procedurach kontroli zarządczej, która ma na celu kompleksową kontrolę pracy Urzędu Miejskiego, z definicji uwzględnia się wszelkie aspekty funkcjonowania Urzędu, w tym także związanych z podejmowaniem, prowadzeniem postępowań spadkowych, przyjęciem spadku oraz jego zagospodarowaniem. Czyniono to z najdalej idącą starannością, która jednakże nie gwarantuje optymalnych rezultatów. Sprawami związanymi z wykonywaniem praw i obowiązków spadkobiercy przez gminę, na bieżąco*

³ W pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu, ani w zakresach czynności pracowników, nie uwzględniono spraw związanych z dziedziczeniem, w tym na podstawie art. 935 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.) – dalej „K.c.". Nie określono celów i zadań w zakresie dziedziczenia oraz systemu monitorowania stopnia realizacji tych zadań i celów. 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.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵ Zarządzenie Nr 51/2018 Burmistrza Lęborka z dnia 23 maja 2018 r

zajmowali się pracownicy Wydziału Finansowo-Budżetowego i Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miejskiego w Łęborku”.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 680-684)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Urząd działania organizacyjne w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem były niewystarczające. Nie zapewniono funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej w powyższym obszarze, co w konsekwencji spowodowało powstanie nieprawidłowości opisanych w rozdziałach 2 i 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. Egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 (31 marca) Gmina uczestniczyła w 21 postępowaniach spadkowych. W tym okresie rozpoczęto 13 postępowań, a zakończone zostało osiem. Wartość odziedziczonego majątku (stan czynny spadku) wyniosła łącznie 443,9 tys. zł (w tym: w roku 2015 – 420,1 tys. zł i w 2016 r. – 23,8 tys. zł). Wartość długów spadkowych wyniosła łącznie 1 306,8 tys. zł (w tym: w roku 2015 – 1 238,0 tys. zł, w 2016 r. – 68,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 42-61)

2.2. Gmina prowadziła rozeznanie w zakresie dotyczącym możliwości pozyskania, jako spadkobierca ustawowy, masy spadkowej w drodze dziedziczenia, w tym m.in. w oparciu o dane z urzędu stanu cywilnego, informacje otrzymane z Domu Pomocy Społecznej w Łęborku, informacje z banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

W poszczególnych latach (2015-2018) Gmina uzyskała od podmiotów zewnętrznych informacje w sprawie możliwości powołania do dziedziczenia spadku, jako spadkobiercy ustawowego w sprawach, w których stan prawny wskazywał na brak innych spadkobierców, dotyczące 312 osób. W przypadku środków zgromadzonych na rachunkach:

- 50 osób – stan środków na rachunku był zerowy lub debetowy;
- 240 osób – pozostały niewielkie kwoty na rachunku bankowym (nie podlegały analizie);
- 12 osób – w trakcie badania sprawy ustalono innych spadkobierców (weryfikacja nastąpiła w wyniku zapytań skierowanych do sądu rejonowego oraz wglądu w Rejestr spadkowy);
- 9 osób – obecnie sprawy są w toku (złożono zapytania do sądu rejonowego);
- 1 osoby – został złożony wniosek o nabycie spadku.

Burmistrz Łęborka wyjaśnił m.in., że analizowano wszystkie informacje otrzymane z banków oraz z Domu Pomocy Społecznej; ze względu na wysokie koszty związane z możliwością nabycia spadku przez Gminę, do dalszego postępowania brano pod uwagę kwoty powyżej 1,00 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 42-61, 300-308, 594-679)

2.3. W związku z pozyskanymi informacjami Gmina złożyła do Sądu Rejonowego dwa wnioski o nabycie spadku. Do czasu zakończenia kontroli sprawy te pozostawały w toku.

(dowód: akta kontroli str. 42-61)

2.4. W badanym okresie, w wyniku złożenia przez inny podmiot wniosku o nabycie spadku, sąd wydał pięć postanowień o nabyciu spadku przez Gminę.

Wnioskodawcami byli w trzech przypadkach wierzyciele, w tym: Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę Pomorskiego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Bank BPH S.A. W jednym przypadku wnioskodawcą była gmina, w której znajdowała się nieruchomość stanowiąca własność osoby zmarłej, w jednym Gmina została powołana do dziedziczenia w konsekwencji wniosku o odrzucenie spadku złożonego w imieniu osoby małoletniej.

(dowód: akta kontroli str. 42-64, 133-134, 139-141, 183, 209, 246-247)

2.5. Gmina nie występowała z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza przed wydaniem postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

(dowód: akta kontroli str. 42-64, 108-112, 150-154, 175, 212-236)

2.6. Gmina w dwóch przypadkach złożyła wniosek o wydanie postanowienia o sporządzenie spisu inwentarza po nabyciu spadku. W pozostałych przypadkach wnioskodawcami byli wierzyciele, w tym: w dwóch przypadkach Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w jednym - Bank BPH S.A.

(dowód: akta kontroli str. 271-272, 423-424)

2.7. W okresie objętym badaniem nie toczyły się wobec Gminy postępowania egzekucyjne dotyczące długów nieobjętych spisem inwentarza.

(dowód: akta kontroli str. 300-308)

2.8. W dwóch przypadkach Gmina uzyskała tytuł własności nieruchomości obciążonych hipoteką. W przypadku nieruchomości w Lęborku uzgodniono z wierzycielami planu podziału spłaty do ustalonej w spisie inwentarza kwoty wartości nieruchomości (161 tys. zł). Urząd dokonał spłaty zadłużenia⁶ zgodnie z zaakceptowanym przez wierzycieli planem zaspokojenia wierzycieli. W przypadku nieruchomości w Rumii, kwota wpisów hipotecznych (677,5 tys. zł) znacznie przekraczała wartość nieruchomości (według spisu inwentarza 258,5 tys. zł). Urząd wezwał wszystkich wierzycieli do zgłoszenia wierzytelności wskazanych w zapisach hipoteki, o potwierdzenie stanu wierzytelności (wraz z dostarczeniem dokumentów potwierdzających ich aktualną wartość). Do czasu trwania kontroli Urząd nie otrzymał odpowiedzi od dwóch pierwszych (największych) wierzycieli, którzy mieli wierzytelność zabezpieczoną hipoteką⁷.

Nie wystąpił przypadek, w którym wartość poniesionych wydatków w związku z przejściem w spadek nieruchomości lub rzeczy obciążonej hipoteką lub zastawem przekroczyła wartość odziedziczonych składników majątku.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 215-220, 383-388, 430-460)

2.9. Gmina w latach 2015-2018 (I kwartał), według wartości wykazanych w spisach inwentarza, odziedziczyła majątek o łącznej wartości 443,8 tys. zł oraz długi o łącznej wartości 1 306,84 zł⁸. W skład odziedziczonego majątku wchodziły składniki o wartości określonej w spisie inwentarza:

- nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem w miejscowości Rumia, powiat Wejherowo (wartość 258,5 tys. zł);
- 5/8 udziałów w nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkami: mieszkalnym w stanie surowym zamkniętym i mieszkalno-usługowym w zabudowie bliźniaczej (wartość 161,0 tys. zł);

⁶ Spłaty zadłużenia dokonano w dniu 21.05.2018 r.

⁷ Hipoteka umowna kaucyjna na kwotę 609,6 tys. zł, hipoteka przymusowa zwykła na kwotę 58,8 tys. zł.

⁸ Kwota 1 306,84 tys. zł obejmuje sumę zadłużeń wskazaną w spisach inwentarza, nie została tu pomniejszona o możliwe ograniczenia wynikające z prawa spadkowego (art. 1031 § 2 K.c.), ponieważ zadłużenia były zabezpieczone hipotecznie a zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.), wierzyciel hipoteczny ma prawo dochodzenia zaspokojenia z nieruchomości obciążonej hipoteką, bez względu na ograniczenie odpowiedzialności dłużnika wynikające z prawa spadkowego.

- 1/2 udziałów we współwłasności nieruchomości gruntowej o powierzchni 1,25 ha łąki położonej w obrębie geodezyjnym Wicko, oznaczonej jako „Łąka dla wsi Wrzeście” (wartość 14,6 tys. zł);
- samochód osobowy (wartość 8,4 tys. zł) oraz współwłasność samochodu osobowego (wartość ½ udziału przypadająca na zmarłego 0,8 tys. zł);
- mieszkanie w miejscowości Grabowo, powiat kolneński (nie ustalono wartości nieruchomości do czasu zakończenia kontroli);
- środki na rachunku bankowym (kwota 0,5 tys. zł)⁹.

Tylko w jednym przypadku nie ustalono (do czasu zakończenia kontroli) wartości wszystkich składników dziedziczonego przez gminę majątku oraz dziedziczonych długów spadkowych - dnia 29.12.2017 r. złożony został wniosek o sporządzenie spisu inwentarza masy spadkowej po zmarłym, obejmujący m.in. ww. mieszkanie w miejscowości Grabowo.

(dowód: akta kontroli str. 271-272, 312-321)

2.10. W badanym okresie wystąpiły trzy przypadki, w których Gmina nie władała spadkiem. W jednym przypadku Gmina nie objęła środków zgromadzonych na rachunku bankowym (wskazanych w spisie inwentarza sporządzonym przez komornika sądowego).

1) Gmina nabyła w drodze spadku nieruchomość gruntową (działka xx/2) położoną w Rumii (postanowienie Sądu Rejonowego w Łęborku z dnia 17.04.2015 r.). W protokole spisu inwentarza (sporządzonym w dniu 8 stycznia 2016 r. przez Komornika Skarbowego Urzędu Skarbowego w Łęborku) nieruchomość została wyceniona na kwotę 258,5 tys. zł (według zapisu z protokołu: „wartość rynkowa ustalona na podstawie portalu internetowego ogłoszeń o sprzedaży nieruchomości”). Z przedstawionych dokumentów wynika, że Gmina praktycznie nie ma dostępu do nieruchomości, gdyż działka xx/2, która stała się własnością Gminy, odgrodzona jest od drogi inną nieruchomością (działka xx/1) – stanowiącą odrębny przedmiot własności. Gmina wystąpiła do Gminy Rumia o wskazanie zdarzeń prawnych, jakie miały miejsce przy powstaniu obecnie zaistniałego stanu, oraz o podanie informacji o aktualnym dysponencje działki nr xx/1, co umożliwiłoby podjęcie rokowań w zakresie uzyskania dostępu do nieruchomości na działce xx/2.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku braku zgody właściciela działki nr xx/1 na ustanowienie służebności przejazdu i przechodu lub w przypadku wygórowanych warunków uzyskania prawa dostępu, Gmina zmuszona będzie wystąpić do sądu z wnioskiem o ustanowienie drogi koniecznej za wynagrodzeniem w wysokości ustalonej przez sąd. Obecny brak dostępu nie daje możliwości ani dokonania dokładnego opisu nieruchomości, ani też niezbędnych obmiarów, a tym samym koniecznych czynności mających na celu ustalenie wartości nieruchomości.

2) Postanowieniem Sądu Rejonowego w Łęborku z dnia 28 września 2017 r. (sygn. akt: I Ns 952/16) Gmina na podstawie ustawy nabyła w całości spadek obejmujący m.in. nieruchomość usytuowaną w miejscowości Grabowo. Z uzyskanych od Wójta Gminy Grabowo informacji wynika, iż ww. lokal mieszkalny od 1 stycznia 2016 r. jest w posiadaniu samoistnym. Dnia 29.12.2017 r. Burmistrz skierował wniosek do Komornika Sądowego w Łomży o sporządzenie spisu inwentarza po zmarłym. Do dnia zakończenia kontroli Gmina nie otrzymała spisu inwentarza. Dnia 10.01.2018 r. Urząd wysłał pismo do posiadacza samoistnego, powołując się na art. 222 § 1 K.c., z prośbą o przesłanie do Urzędu Miejskiego w Łęborku tytułu prawnego bądź innego dokumentu uprawniającego do korzystania z ww. nieruchomości. Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynęła korespondencja w tej sprawie.

⁹ Z informacji przekazanych przez bank wynikało, że środki zostały wypłacone w dniu śmierci spadkodawcy, a pozostała kwota rozliczona, jako prowizja za prowadzenie rachunku.

3) Postanowieniem Sądu Rejonowego w Łęborku z dnia 15 lutego 2016 r.¹⁰ Gmina nabyła spadek po zmarłym obejmujący w stanie czynnym: samochód osobowy FSO-Warszawa Polonez 1,5 (rok produkcji 1984), o wartości szacunkowej 8,4 tys. zł oraz współwłasność samochodu osobowego Renault R 19 (rok produkcji 1992), o wartości szacunkowej 0,9 tys. zł. Zgodnie z zapisami zawartymi w spisie inwentarza¹¹ informacje powyższe ustalono na podstawie ewidencji CEPiK¹², a wartość samochodów oszacował Komornik Skarbowy Urzędu Skarbowego w Łęborku na podstawie informacji znajdujących się na portalach internetowych (otomoto.pl, sprzedajemy.pl).

Dnia 13.01.2017 r. Urząd wystosował pismo do współwłaściciela samochodu osobowego Renault z prośbą o podanie informacji, w czym posiadaniu znajdują się samochody ujawnione w sporządzonym przez Komornika Skarbowego Urzędu Skarbowego w Łęborku protokole spisu inwentarza. W odpowiedzi uzyskano informację, że samochód Renault został jeszcze za życia spadkodawcy sprzedany osobie trzeciej, co do drugiego pojazdu, tj. samochodu osobowego FSO-Warszawa Polonez, współwłaściciel nie posiadał wiedzy o istnieniu ww. pojazdu.

(dowód: akta kontroli str. 302-305, 309-317, 312-318, 322-323, 215-220, 324-325, 343-350, 366)

4) W spisie inwentarza¹³ po zmarłym K., w pozycji stan czynny, uwzględniono m.in. – rachunek bankowy w Banku Pekao S.A. (dalej: „Bank”) z kwotą 0,5 tys. zł. Pismem z dnia 23.05.2017 r. Gmina zwróciła się do Banku o przekazanie środków pieniężnych w ww. wysokości na konto Urzędu. Zgodnie z otrzymaną z Banku informacją, wymienione środki zostały w dniu 25.01.2014 r. wypłacone kartą w kwocie 500,00 zł, pozostała kwota 9,39 zł została rozliczona za prowadzenie rachunku w dniu 31.01.2014 r. Gmina dopiero w trakcie kontroli, tj. 08.06.2018 r., zwróciła się do Komornika Sądowego o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy zapisem dokonany w spisie inwentarza a informacją udzieloną przez Bank.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 117-118, 309-317)

2.11. Nie wystąpiły przypadki zwracania się podmiotów z roszczeniami o zwrot poniesionych nakładów do Gminy, jako spadkobiercy.

(dowód: akta kontroli str. 45-61))

2.12. Nie było przypadków, aby Gmina w wyniku postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku stała się jednym z kilku spadkobierców. Nie było również przypadku dochodzenia działu spadku przez sądem przez uprawnionych do spadku, w tym Gminy (np. w okolicznościach, kiedy spadkobiercy nie byli zgodni, co do jego dokonania).

(dowód: akta kontroli str. 42-61)

2.13. Wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa Gminy do trzech nieruchomości złożono do Wydziału Ksiąg Wieczystych¹⁴ po upływie od 12 miesięcy do 1 roku i 11 miesięcy od otrzymania prawomocnych postanowień o stwierdzeniu

¹⁰ Sygn. Akt: I Ns 610/15

¹¹ Spis z dnia 02.08.2016 r. oraz uzupełnienie z 19.10.2016 r.

¹² Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

¹³ Protokół spisu inwentarza z dnia 29.07.2015 r., uzupełniony protokołem z dnia 06.10.2016 r.

¹⁴ Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Łęborku oraz Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Wejherowie (dot. nieruchomości w Rumii).

nabycia spadku i od 3 miesięcy do 1 roku i 5 miesięcy od otrzymania spisów inwentarza.

(dowód: akta kontroli str.42-61, 82-84, 137-138, 151-155, 209, 215-220, 279-280, 359-365, 369-376, 378-382, 680-684)

2.14 Gmina nie występowała w latach 2015-2018 (31 marca) jako zapisobiorca oraz jako spadkobierca testamentowy – tj. nie nabyła składników majątkowych po osobach zmarłych w trybie innym niż spadkobranie.

(dowód: akta kontroli str. 42-61)

2.15 Przedstawiając problemy, jakie wynikają z przyjęcia i zagospodarowania spadków, Burmistrz Lęborka wyjaśnił m.in., że: w obecnym stanie prawnym Gmina zmuszona jest nabywać w drodze spadkobrania nieruchomości położone na terenie praktycznie całego kraju, a nie tylko w obszarze własnego działania, dodatkowo często o znacznym zadłużeniu, w tym obciążeniu hipotecznym. Zarządzanie nieruchomością, która nie jest położona w granicach Gminy, w tym w znacznej odległości, sprawia duże problemy techniczno-organizacyjne związane z dozorem oraz wykonywaniem innych obowiązków właścicielskich. W przypadku zamieszkania nieruchomości przez osoby trzecie, które korzystały z niej przed objęciem przez Gminę, powstaje konieczność działań zmierzających do wydania nieruchomości i w konsekwencji może powstać obowiązek zapewnienia lokali socjalnych lub pomieszczeń tymczasowych.

Burmistrz wyjaśnił także, że: *„Innym rozwiązaniem, z pewnością lepszym niż obecne, byłoby również nabywanie mienia w ramach spadkobrania nie przez gminę, ale Skarb Państwa, którego przedstawicielstwa są położone na terenie całego kraju, a Skarb Państwa dysponuje szerszymi możliwościami i uprawnieniami niż samorządy. Należy też zwrócić uwagę, iż przepis art. 1031 KC przewiduje odpowiedzialność za długi spadkowe nie do wartości inwentarza dokonanego w ramach spisu, ale do ustalonego w wykazie inwentarza, albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Nie wiadomo do końca, zatem, jaką kwotę ostatecznie przybierze wartość graniczna zobowiązania gminy za długi spadkowe i jak się ma upływ czasu do wartości takiego zobowiązania, szczególnie w zakresie nieruchomości. Jednocześnie z przepisów prawa tj. art. 74 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, (...) odpowiedzialność gminy za długi spadkowe wynikające z art. 1031 § 2, w stosunku do wierzyciela, którego wierzytelność jest zabezpieczona hipoteką, jest wyłączona. (...) obrót nieruchomościami z obciążeniem hipotecznym praktycznie jest nierealny z uwagi, iż wpis taki nie zostaje usunięty z samego prawa, ale po złożeniu odpowiednich wniosków do KW, których realizacja jest uzależniona od wielu czynników, w tym zgody wierzyciela. Potencjalni oferenci zainteresowani nabyciem takich nieruchomości, oczekują przed zawarciem transakcji, by określone obciążenia nieruchomości, zostały wcześniej wykreślone, co w takim jak obecnie porządku prawnym jest niemożliwe. Dodatkowo przepisy regulujące kwestie spadkobrania nie ograniczają nabywania nieruchomości przez gminy do takich, które posiadają 100% udziału. Gminy zatem nabywają nieruchomości w udziałach, co dodatkowo uniemożliwia nie tylko sposób zarządzania nieruchomością i wykonywania praw właścicielskich, ale również sam obrót prawnym, bowiem zbycie jedynie udziału, a nie całości nieruchomości, napotyka na zastrzeżenia po stronie potencjalnych nabywców, którzy nie chcą ponosić ryzyka dysponowania nieruchomością o niepewnym stanie prawnym.”*

(dowód: akta kontroli str. 680-684)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina nie podejmowała (do czasu rozpoczęcia kontroli) efektywnych działań mających na celu przejęcie władania nad nieruchomościami odziedziczonymi na terenie Rumii i Wicka, w tym nie podejmowała działań w celu przyjęcia spadku od osób, które władają spadkiem, ale nie są spadkobiercami. Było to niezgodne z wyrażoną w przepisach art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym¹⁵ zasadą zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym oraz jego ochrony. Dotyczyło to następujących przypadków:

a) Gmina nabyła w drodze spadku nieruchomość gruntową położoną w Rumii (postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 17.04.2015 r.). W Protokole spisu inwentarza (sporządzonym w dniu 8 stycznia 2016 r. przez Komornika Skarbowego Urzędu Skarbowego w Lęborku) nieruchomość została wyceniona na kwotę 258,5 tys. zł¹⁶. Z przedstawionych dokumentów wynika, że Gmina nie włada wymienioną nieruchomością, nie zna też aktualnego stanu technicznego nieruchomości. Gmina opłaca podatek od nieruchomości (na rzecz Gminy Rumia), nie znając faktycznej powierzchni budynku, ani też rodzaju zabudowy – powierzchnię ustalono szacunkowo przyjmując, iż jest to powierzchnia mieszkalna. Gmina nie wystąpiła (do czasu rozpoczęcia kontroli) z roszczeniami, do osób korzystających z nieruchomości, o wynagrodzenia za korzystanie z przedmiotu spadku, zwrot pożytków lub ich wartości lub naprawienie szkody z powodu zużycia lub pogorszenia stanu przedmiotu spadku. W części biernej spadku ujawniono zobowiązania na kwotę około 685 tys. zł, w tym zobowiązania zabezpieczone hipoteką.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił m.in, że: *„Określenie sposobu zagospodarowania nieruchomości lub jej części oraz zakresu powierzchniowego użytkowania przez poszczególne osoby korzystające z nieruchomości, co powinno stanowić podstawę prawidłowego ustalenia określonego zobowiązania, jest obecnie utrudnione poprzez brak bezpośredniego dostępu nieruchomości do drogi publicznej. W najbliższym czasie, z uwagi na brak aktualnych danych o częściach składowych nieruchomości i ich powierzchniach, nie mając jeszcze prawnie zagwarantowanego dostępu do nieruchomości, wystąpimy do osób, które zgodnie z posiadaną informacją zajmują nieruchomość (9 osób) z roszczeniem o wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie nieruchomości po 1/9 za okres wstecz, przyjmując za podstawę obciążenia, dane powierzchniowe zawarte w deklaracji podatkowej oraz ewidencji gruntów i budynków. Jednocześnie wysokość obciążenia zostanie ustalona w oparciu o stawkę czynszu za lokale mieszkalne obowiązujące na terenie gminy Rumia w zbliżonej lokalizacji”*.

Pisma do osób zamieszkujących nieruchomość w Rumii wystosowano dopiero w dniu 05.06.2018 r., tj. w trakcie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 209, 215-220, 313-321, 347-349, 350-365, 428)

b) Gmina nabyła w drodze spadku (postanowienie z dnia 15 czerwca 2016 r.) ½ udziałów we współwłasności nieruchomości gruntowej o powierzchni 1,25 ha łąki położonej w obrębie Wicko oznaczonej, jako „Łąka dla wsi Wrzeście”. Wartość ustalona przez Komornika Skarbowego w spisie inwentarza z dnia 14.12.2016 r. wynosiła 14,6 tys. zł. Do czasu kontroli nie zostały podjęte żadne czynności w celu zagospodarowania wymienionego składnika majątku.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.

¹⁶ Według zapisu z protokołu spisu inwentarza: „wartość rynkowa ustalona na podstawie portalu internetowego ogłoszeń o sprzedaży nieruchomości”.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że: „Nie podjęto jeszcze działań związanych z zagospodarowaniem nieruchomości gruntowej w miejscowości Wicko (działka nr 296 obr. 9 o pow. 1,2500 ha,) z uwagi, iż gmina nie jest wyłącznym właścicielem nieruchomości, ale współwłaścicielem w udziale ½. (...) brak możliwości dostępu innymi pojazdami niż terenowymi, dodatkowo utrudnia zagospodarowanie terenu. Również charakter gruntu rolnego o pow. powyżej 3000 m² napotyka dodatkowe ograniczenia w obrocie nieruchomością (...). W najbliższym czasie z uwagi na trudne umiejscowienie nieruchomości w terenie, zostaną podjęte czynności związane ustaleniem dokładnych granic i położenia nieruchomości, z udziałem geodety.”

(dowód: akta kontroli str. 137-158, 312-321, 324-346)

2. Gmina nie podejmowała działań w celu uwolnienia się od długów spadkowych przekraczających wartość odziedziczonego majątku. Stosownie do brzmienia art. 1031§ 2 zdanie pierwsze K.c., w razie przejęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza spadkobierca ponosi odpowiedzialność za dług spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku.

Postanowieniem¹⁷ Sądu Rejonowego w Lęborku z dnia 15.02.2016 r. Gmina nabyła spadek na podstawie ustawy, w skład którego, zgodnie z protokołem spisu inwentarza wchodziły ruchomości:

- ½ udziału we współwłasności samochodu osobowego Renault R 19 (rok produkcji 1992), o wartości szacunkowej 0,9 tys. zł;
- samochód osobowy FSO Warszawa Polonez 1,5 (rok produkcji 1984), o wartości szacunkowej 8,4 tys. zł.

Wartość pojazdów w spisie inwentarza Komornik Skarbowy ustalił na podstawie danych z internetowych portali sprzedażowych.

Komornik Skarbowy¹⁸ poinformował, że informacje uzyskane w trakcie postępowania, którego celem było sporządzenie spisu inwentarza majątku spadkowego (w wyniku których ustalono, że zmarły był właścicielem przedmiotowych pojazdów) potwierdzono w dniu 25.07.2016 r. w Starostwie Powiatowym w Lęborku i na tej podstawie pojazdy zostały ujawnione w spisie inwentarza. Jednocześnie Komornik poinformował, że nie prowadził czynności w zakresie ustalenia miejsca położenia przedmiotowych pojazdów, a protokół ze spisu inwentarza został sporządzony zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 października 2015 r. w sprawie niektórych czynności dokonywanych w ramach zabezpieczenia spadku¹⁹.

Urząd kontaktował się ze współwłaścicielem jednego z pojazdów, który poinformował m.in., że samochód, którego był współwłaścicielem, został za życia spadkodawcy sprzedany osobie trzeciej i że nie jest w posiadaniu kopii umowy. Osoba ta poinformowała też, iż była przekonana, że samochód został wyrejestrowany w Starostwie Powiatowym w Lęborku. Co do drugiego z pojazdów wskazała, iż nie wiedziała, że zmarły był właścicielem takiego samochodu.

Z adnotacji radcy prawnego sporządzonych na zapytania pracowników Wydziału Finansowo-Budżetowego wynika, m.in., że:

- Gmina jest zobowiązana do ubezpieczenia pojazdów od odpowiedzialności cywilnej,

¹⁷ Sygn. akt: I Ns 610/15.

¹⁸ Pismo nr 2213-EA.511.9761.2016 z dnia 22.12.2016 r.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1643.

- radca prawny proponuje zlecić ustalenie komornikowi skarbowemu, który sporządził spis inwentarza masy spadkowej, ustalenie miejsca położenia wymienionych samochodów, albo zawiadomić policję o podejrzeniu przywłaszczenia pojazdów przez nieznaną osobę.

Żadna z powyższych propozycji radcy prawnego nie została zrealizowana.

W spisie inwentarza ujawniono również majątek bierny – zadłużenie wobec banku na kwotę 9 920,64 zł (Bank był inicjatorem postępowania spadkowego oraz sporządzenia spisu inwentarza).

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że: „*Gmina Miasto Lębork nie weszła w posiadanie w/w samochodów i tym samym nie ciąży na niej obowiązek wnoszenia opłat związanych z odpowiedzialnością cywilną. Gmina Miasto Lębork odpowiada tylko do majątku czynnego spadku. W przypadku braku owego majątku Gmina nie była zobowiązana do zaspokojenia wierzyciela. Ponadto w świetle prawa podatkowego art. 16a ust 1 środkiem trwałym są stanowiące własność lub współwłasność, nabyte kompletne i zdadne do użytku w dniu przyjęcia do używania między innymi środki transportu o przewidywanym okresie używania dłuższym niż rok, wykorzystywane przez podatnika na potrzeby związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą albo oddane do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub umowy określonej w art. 17 a pkt 1. W najbliższym czasie Gmina podejmie odpowiednie kroki w celu uwolnienia się od ciężącego na niej zobowiązania wobec faktycznej wartości czynnej części spadku, innej niż wskazana została w spisie inwentarza.*”

(dowód: akta kontroli str. 184-204, 309-323)

3. Wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa Gminy do trzech nieruchomości złożono do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego po upływie od 12 miesięcy do 1 roku i 11 miesięcy od otrzymania prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku i od trzech miesięcy do 1 roku i pięciu miesięcy od otrzymania spisów inwentarza. Powyższe naruszało art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²⁰ (dalej: ustawa o księgach wieczystych), zgodnie, z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Dotyczyło to następujących przypadków:

a) Gmina nabyła w drodze spadku (postanowienie z dnia 15 czerwca 2016 r.) ½ udziałów we współwłasności nieruchomości gruntowej o powierzchni 1,25 ha, położonej w obrębie Wicko, oznaczonej, jako „Łąka dla wsi Wrzeście”. Spis inwentarza został sporządzony dnia 14.12.2016 r. Wniosek o wpis w księdze wieczystej wymienionej nieruchomości złożono dopiero w dniu 16.05.2018 r., tj. po upływie 1 roku i 11 miesięcy od nabycia spadku i 1 roku i 5 miesięcy od sporządzenia spisu inwentarza.

Burmistrz wyjaśnił, że: „*Co do kwestii złożenia wpisu prawa własności do odpowiedniej KW dopiero w dniu 16.05.2018 r. to sam wpis prawa własności nie jest przesądzający o prawie do posiadania nieruchomości i możliwości wykonywania praw właścicielskich. Podstawowym elementem wskazującym na prawo własności gminy do przedmiotowej nieruchomości, nie jest wpis w KW, ale samo postanowienie o nabyciu spadku. Z pewnością wpis prawa własności jest konieczny i niezbędny do obrotu nieruchomością, a w związku z tym, iż odnośnie przedmiotowej nieruchomości gmina nie dysponuje pełnym prawem własności a jedynie udziałem ½, opóźnienie w złożeniu wniosku do Sądu Rejonowego o wpis*

²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz.1007 ze zm.

własności na rzecz Gminy Miasto Lębork, nie wpłynęło na określone postępowania zmierzające do zbycia czy też zagospodarowania nieruchomości. Niektóre czynności właścicielskie, niezwiązane z obrotem nieruchomością, nie wymagają wpisu do KW a wystarczającym dowodem na dysponowanie nieruchomością jest prawomocne postanowienie o nabyciu spadku."

b) Gmina nabyła spadek postanowieniem z dnia 17.04.2015 r., spis inwentarza został sporządzony przez Komornika Skarbowego w dniu 08.01.2016 r. Wniosek o wpis do KW nieruchomości położonej w Rumii złożono w dniu 19.04.2016 r., tj. 12 miesięcy od nabycia spadku i 3 miesiące od dokonania spisu inwentarza.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, że: „Sam wpis prawa własności nie jest przesądzający o prawie do posiadania nieruchomości i możliwości wykonywania praw właścicielskich. Podstawowym elementem wskazującym na prawo własności gminy do przedmiotowej nieruchomości, nie jest wpis w KW, ale samo postanowienie o nabyciu spadku. Z pewnością wpis prawa własności jest konieczny do obrotu nieruchomością, a w związku z tym, iż nieruchomość nie ma nawet dostępu do drogi publicznej, opóźnienie w złożeniu wniosku do Sądu Rejonowego o wpis własności na rzecz Gminy Miasto Lębork, nie wpłynęło na określone postępowania zmierzające do zbycia czy zagospodarowania nieruchomości”.

c) Gmina nabyła spadek postanowieniem z dnia 29.04.2015 r., spis inwentarza został sporządzony przez Komornika Sądowego w dniu 29.07.2015 r. Wniosek o wpis do KW nieruchomości położonej w Lęborku przy ul. Jesionowej 23 złożono w dniu 21.06.2016 r., tj. 1 rok i 1 miesiąc od otrzymania spadku i 10 miesięcy od dokonania spisu inwentarza.

Burmistrz Lęborka wyjaśnił, m.in. że: „gmina nabyła prawo własności zabudowanej nieruchomości przy ul. Jesionowej 23 w udziale wynoszącym 5/8, a nie w 100%. Jednocześnie do spisu tak sporządzonego inwentarza, a tym samym do kwestii ustalenia praw związanych z nieruchomością przy ul. Jesionowej 23, pismem z dnia 10 lutego 2016 r. zastrzeżenia wniósł Wojewoda Pomorski, w którego ocenie dziedziczeniu przez gminę podlegał udział nie w prawie własności, ale w prawie użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. Jesionowej 23, co wynikało ze stanu Księgi Wieczystej (...). Zastrzeżenia Wojewody Pomorskiego do spisu inwentarza zostały gminie przekazane przez Sąd Rejonowy w Lęborku pismem z dnia 9 sierpnia 2016 r. W międzyczasie, po dokładnej analizie stanu księgi wieczystej oraz zebranego materiału dowodowego, a także stanu faktycznego, gmina ustaliła, że faktycznie prawem wpisanym do Księgi Wieczystej jest prawo użytkowania wieczystego, nie mniej w obiegu prawnym występowała również decyzja Burmistrza Miasta Lęborka nr 12/2007 z dnia 01.06.2007 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przy ul. Jesionowej 23. (...) do ponownego ustalenia spisu inwentarza w wyniku zgłoszonych Sądowi zastrzeżeń przez Wojewodę Pomorskiego, doszło w dniu 06.10.2016 r., o czym poinformował gminę Sąd przesyłając protokół w tej sprawie, pismem z dnia 14 października 2016 r. Zatem mając powyższe na względzie można uznać, iż praktycznie kwestia sporządzenia w sposób odpowiedni spisu inwentarza, a tym samym ustalenia określonych praw, których nabycie przez gminę nastąpiło w ramach dziedziczenia spadku, została wyjaśniona 06.10.2016 r., co oznacza, iż zwłoka w dokonaniu ujawnienia praw gminy w KW nie powinna być traktowana, jako uchybienie. Dodatkowo, na termin dokonania wpisu do KW praw związanych z udziałem 5/8 w nieruchomości przy ul. Jesionowej 23, pośrednio miały wpływ podjęte rozmowy w zakresie nabycia od gminy 5/8 udziału przez właścicieli posiadających 3/8 udziału w nieruchomości, co praktycznie, w przypadku dojścia do porozumienia, umożliwiłoby uregulowanie

kwestii własnościowych jedną czynnością prawną, w ramach, której doszłoby do ujawnienia prawa przysługującego gminie, a następnie przeniesienia udziału 5/8 na nabywcę. Z akt sprawy wynika, iż ustną rezygnację z takiej możliwości nabycia, dysponenci udziału 3/8 złożyli gminie 29.04.2016 r. Jednocześnie mając na względzie zapis art. 35 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, zaistniała sytuacja, związana z przedmiotową nieruchomością, nie wskazywała, że osoby trzecie doznają jakiegś szkody na skutek nieujawnienia prawa własności w księdze wieczystej, a tym samym gmina, jako właściciel poniesie odpowiedzialność za szkodę powstałą na skutek niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, bądź na skutek opieszałości w jego wykonaniu. Szczególnie znaczenie dla oceny tej sprawy ma fakt długotrwałego procesu ustalenia spisu inwentarza, a także to, że gmina nie nabyła całej nieruchomości, ale jedynie udział 5/8, co ograniczało wykonywanie określonych praw związanych z tą nieruchomością.”

(dowód: akta kontroli str. 68, 82-84, 137-138, 151-155, 209-215-220, 312-321, 368-382, 428, 680-684)

Zdaniem NIK, powołany w wyjaśnieniach fakt, iż sam wpis prawa własności nie jest przesądający o prawie do posiadania nieruchomości i możliwości wykonywania praw właścicielskich a podstawowym elementem wskazującym na prawo własności gminy do przedmiotowej nieruchomości jest samo postanowienie o nabyciu spadku, nie jest okolicznością uzasadniającą odłożenie w czasie złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa do nieruchomości. Natomiast – w ocenie NIK – wskazane przez Burmistrza w wyjaśnieniu okoliczności dotyczące nabycia spadku na podstawie postanowienia sądu z dnia 29.04.2015 r. nie mogą usprawiedliwiać zwłoki w złożeniu do sądu wniosku o ujawnienie w księgach wieczystych prawa Gminy do tej nieruchomości, gdyż nie były to okoliczności uniemożliwiające niezwłoczne złożenie takiego wniosku.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, jako nieefektywne ocenia działania Urzędu związane z zagospodarowaniem pozyskanych w wyniku dziedziczenia składników majątkowych w przypadku nieruchomości w Rumii i Wicku, w szczególności brak działań w celu przejęcia spadku od osób, które władają spadkiem, ale nie są spadkobiercami. Ponadto, Urząd zaniechał działań mających na celu ustalenie rzeczywistej wartości odziedziczonych (a nieprzejętych w posiadanie) nieruchomości, tym samym uwolnienia się od długów spadkowych przekraczających rzeczywistą wartość odziedziczonego majątku. Wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych praw Gminy do odziedziczonych nieruchomości składane były z opóźnieniem. Działalność w badanym obszarze była niezgodna z wyrażoną w przepisach art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym²¹ zasadą zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym oraz jego ochrony.

3. Zagospodarowanie składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia

Opis stanu faktycznego

3.1. Gmina w latach 2015 -2018 (I kwartał) przejęła składniki majątkowe na łączną kwotę 434,17 tys. zł. Składniki te do czasu kontroli nie zostały ujęte w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 428, 564, 567)

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.

3.2. W planie kont jednostki nie wyodrębniono kont analitycznych przeznaczonych do księgowania wyłącznie wpływów z tytułu odziedziczonego majątku. W okresie objętym badaniem Gmina nie uzyskała żadnych wpływów, które byłyby przedmiotem ewidencji i klasyfikacji.

Burmistrz wyjaśnił, że ewidencja była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację wpływów z tytułu odziedziczonego majątku. W latach 2015-2018 nie wpłynęła żadna kwota z w/w tytułu.

(dowód akta kontroli str. 42-45)

3.3. Do dnia rozpoczęcia kontroli, czynności związane z zagospodarowaniem przejętych w spadku składników majątku nie zostały powierzone wyznaczonym komórkom organizacyjnym Urzędu. Zadanie obejmujące regulację i sprzedaż majątku lokali mieszkalnych uzyskanych przez Gminę w wyniku spadkobrania przypisano do zakresu zadań Referatu ds. Gospodarowania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym²².

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 42-61)

3.4. Zagospodarowanie składników majątku opisano w pkt. 2 wystąpienia.

Burmistrz, wyjaśnił m.in., że dla poszczególnych rodzajów składników odziedziczonego majątku został określony tryb postępowania, tj.:

- przekazano akta spadku obejmującego nieruchomości w Rumii do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, celem dokonania sprzedaży nieruchomości;
- w przypadku spadku obejmującego 5/8 nieruchomości w Lęborku, Gmina odkupiła pozostałe udziały²³ tj. 3/8 od współwłaścicieli nieruchomości. Po spłacie wierzycieli i po uzyskaniu zgody na wykreślenie hipotek sprawa zostanie przekazana do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami celem wszczęcia postępowania zmierzającego do zbycia nieruchomości gruntowej;
- uregulowano zadłużenie po zmarłym współwłaścicielu (1/2 udziału) nieruchomości rolnej w obrębie Wicko. Akta sprawy dotyczące nabycia na podstawie ustawy przez Gminę spadku z dobrodziejstwem inwentarza zostaną przekazane do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu spadkowym z 1/2 udziału w nieruchomości po drugim współwłaścicielu.

(dowód: akta kontroli str. 302-308)

3.5. Nie wystąpił przypadek, w którym wartość poniesionych wydatków w związku z przyjęciem spadku i jego zagospodarowaniem przekroczyła wartość odziedziczonych składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 302-308)

3.6 Wydatki poniesione w związku z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi oraz zagospodarowaniem odziedziczonego mienia klasyfikowano prawidłowo, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁴. Z objętej badaniem grupy 15 wydatków²⁵, wszystkie dotyczyły kosztów postępowania sądowego związanego z nabyciem spadków i zostały prawidłowo zaklasyfikowane w dziale 7005 § 4610.

(dowód: akta kontroli str. 493-522)

²² W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 158/2017 Burmistrza Miasta Lęborka z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Lęborku.

²³ Akt notarialny Rep. A nr 2692/2017 z dnia 22.05.2017 r.

²⁴ Dz. U. z 2014 r. poz.1053, ze zm.

²⁵ Badaniem objęto 15 wydatków poniesionych w latach 2015-2017 na łączną kwotę 4 567,70 zł.

3.7. Środki pieniężne na pokrycie kosztów dotyczących realizacji postępowań związanych z nabyciem spadku oraz jego zagospodarowaniem w latach 2015-2017 zostały zabezpieczone w budżecie Gminy w wystarczającej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 389-413, 493-522)

3.8. Gmina, w latach 2015-2018 (31 marca), odziedziczyła długi spadkowe w 6 przypadkach, na łączną kwotę 1 306,8 tys. zł, w tym:

- w dwóch przypadkach odziedziczyła jedynie długi przy braku majątku, z którego możliwa byłaby spłata wierzycieli (zadłużenie na łączną kwotę 57,0 tys. zł);
- w jednym przypadku wartość zadłużenia na kwotę 9,9 tys. zł została odziedziczona wraz z majątkiem oszacowanym w spisie inwentarza wyłącznie na podstawie informacji z ewidencji CEPiK, jednakże brak faktycznego majątku, z którego możliwa byłaby spłata wierzycieli;
- w jednym przypadku dotyczącym długów zabezpieczonych hipotecznie ustalonych w spisie inwentarza na kwotę 560,51 tys. zł, przygotowano plan podziału spłaty wierzycieli (kwota długów ograniczonych wartością czynną spadku do 161,0 tys. zł);
- w jednym przypadku przystąpiono do sporządzania planu spłaty długów zabezpieczonych hipotecznie (wartość długów pozostających do spłaty 258,54 tys. zł, wartość ujętych w spisie inwentarza, w tym na podstawie wpisów hipotecznych – 677,5 tys. zł),
- w jednym przypadku Gmina spłaciła dług w kwocie 1,9 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. do spłaty pozostaje kwota 428,8 tys. zł.

Gmina dokonywała analizy wszystkich długów spadkowych ujętych w spisie inwentarza w aspekcie możliwości skorzystania z zarzutu przedawnienia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 60, 302-308, 462)

3.9. Nie wystąpiły przypadki, w których Gmina, jako spadkobierca, przejęła majątkowe prawa i obowiązki spadkobiercy przewidziane w przepisach prawa podatkowego, na mocy decyzji wydanej przez właściwy organ podatkowy.

(dowód: akta kontroli str. 266-274)

Ustalone
nieprawidłowości

Z naruszeniem przepisów art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego nie zostały wprowadzone zdarzenia gospodarcze, które miały miejsce w tym okresie sprawozdawczym w ten sposób, że odziedziczone:

- długi spadkowe w łącznej wysokości 1 306,8 tys. zł, określone w spisach inwentarza, nie zostały ujęte w ewidencji księgowej (na koncie rozrachunkowym z tytułu zobowiązań lub na koncie rezerw na zobowiązania) do dnia rozpoczęcia kontroli²⁷;
- wartość środków trwałych przejętych w trybie spadkobrania na łączną kwotę 434,17 tys. zł nie została ujęta w księgach rachunkowych do dnia rozpoczęcia kontroli²⁸.

Dane te zostały wprowadzone do ewidencji dopiero w dniu 30.05.2018 r.

Zgodnie z przepisami art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zapisy dokonywane w księgach rachunkowych muszą odzwierciedlać stan rzeczywisty. Nieujawienie do dnia rozpoczęcia kontroli NIK²⁹ w księgach rachunkowych Gminy zobowiązań z tytułu odziedziczonych długów spadkowych, oraz zwiększenia majątku trwałego

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

²⁷ 12.04.2018 r.

²⁸ 12.04.2018 r.

²⁹ Jw.

z tytułu nabytych w drodze spadku nieruchomości, nie odzwierciedlało w sposób rzetelny stanu majątkowego i finansowego Gminy.

Burmistrz Miasta Lęborka, wyjaśnił m.in., że: „Co do wprowadzenia nieruchomości w Rumii i Wicko do ewidencji środków trwałych dopiero w dniu 30.05.2018 r. to z pewnością takie działanie jest uchybieniem na tle przepisów o rachunkowości, jednak nie przesądza taki stan, iż gmina od dnia prawomocności postanowienia o nabyciu spadku nie miała już na stanie w/w nieruchomości o wartości wynikającej ze spisu inwentarza. Sam fakt nabycia spadku potwierdzony wydaniem prawomocnego postanowienia skutkowało, iż określone mienie o wartości zgodnej ze spisem, stało się już własnością gminy.”

Burmistrz wyjaśnił także, że: „Nieruchomości w Rumii i Wicko zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych na podstawie dokumentu OT sporządzonego w dniu 30-05-2018 roku tj. po oględzinach nieruchomości, uzyskaniu pełnej dokumentacji z postępowania spadkowego oraz opracowanych procedurach przejmowania i zagospodarowania spadków nabytych przez Gminę Miasto Lębork w drodze dziedziczenia”.

(dowód: akta kontroli str. 42-61,142, 151-156, 209, 215-220, 312-321, 324-347, 359-365, 377, 428, 430-432)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd nierzetelnie ewidencjonował zdarzenia gospodarcze związane z nabyciem spadków. W księgach rachunkowych i ewidencji środków trwałych Urzędu nie ujmowano informacji o prawie własności nieruchomości lub udziałach w nieruchomościach nabytych w drodze spadku, jak też zobowiązaniach wynikających z odziedziczonych długów spadkowych. Wartości te tym samym nie zostały odzwierciedlone w sprawozdaniach finansowych za lata 2015-2017. Wydatki związane z prowadzeniem postępowań spadkowych zostały poprawnie zaewidencjonowane i sklasyfikowane.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁰, wnosi o:

wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań związanych z wykonywaniem praw i obowiązków dotyczących dziedziczenia, a także rozważenie wprowadzenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych zapewniających prawidłową realizację zadań w obszarach objętych badaniami NIK, w szczególności dotyczących:

- niezwłocznego składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości lub udziałach w nieruchomościach nabytych przez Gminę w drodze spadku,
- niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do przejęcia odziedziczonych nieruchomości i ich zagospodarowania,
- terminowego ujmowania w księgach rachunkowych wartości odziedziczonych środków trwałych,
- podejmowania działań w celu uwolnienia się od długów spadkowych przekraczających rzeczywistą wartość odziedziczonego majątku.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, dnia 6 lipca 2018 r.

Kontroler
Katarzyna Juchniewicz
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

2 up. Dyrektor
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis