



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.003.01.2018

P/18/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/103 – Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wiesław Matras – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/68/2018 z 4 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (Urząd lub UMK).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (Prezydent). (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie wykonywania praw i obowiązków spadkobiercy.

W Urzędzie podejmowano skuteczne działania w celu przyjęcia spadku. Prawidłowo rozpoznawano możliwości pozyskania masy spadkowej w drodze dziedziczenia przez gminę jako spadkobiercy ustawowego, wykorzystywano uzyskane od podmiotów zewnętrznych informacje w sprawie możliwości powołania do dziedziczenia spadku, występowano z wnioskami o sporządzenie spisu inwentarza, racjonalnie wykorzystano odziedziczone składniki majątkowe, a w budżecie gminy zapewniono środki pieniężne na pokrycie niezbędnych nakładów związanych z postępowaniami spadkowymi.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne były wystarczające do wykonywania praw i obowiązków spadkobiercy. Ustalono mechanizmy kontroli zarządczej, jednakże w ocenie NIK nie były one w pełni skuteczne, gdyż w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- opóźnieniu w składaniu wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy dla 13 nieruchomości, które wynosiło od ośmiu miesięcy do dwóch lat i siedmiu miesięcy po otrzymaniu przez Gminę prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, pomimo że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³ właściciel nieruchomości zobowiązany jest do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej,
- niewystąpieniu z roszczeniem o wynagrodzenie za korzystanie z przedmiotów należących do spadku w jednej sprawie na kwotę 84,5 tys. zł, co należy uznać za działanie nierzetelne i niegospodarne,
- nieujęciu w ewidencji księgowej hipotek przymusowych na kwotę ogółem 830,6 tys. zł, zobowiązań z tytułu odziedziczonych długów spadkowych o wartości 3 461,2 tys. zł oraz 41,1 tys. CHF, 10 nieruchomości stanowiących własność Gminy po uzyskaniu w latach 2015-2017 prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku o wartości 341,4 tys. zł, ruchomych składników majątkowych o wartości 52,6 tys. zł, co

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego mających wpływ na działalność objętą kontrolą.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2017 r. poz.1007 ze zm., dalej: *ustawa kwh*.

było niezgodne z art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu faktycznego

- 1.1. Zadania dotyczące podejmowania, prowadzenia postępowań spadkowych, przyjęcia spadku oraz jego zagospodarowania określono w następujących dokumentach:
- a) regulamin organizacyjny UMK, zgodnie z którym do zakresu działania Biura UMK należały sprawy spadkobrania na rzecz Gminy Miejskiej Kraków (*Gminy*);
 - b) zakres działania Biura UMK⁵, w którym wskazano, że do właściwości Referatu Spadków i Nabywania Mienia po podmiotach gospodarczych Biura UMK (*referat MR-3 Biura UMK*) należało m.in.:
 - badanie możliwości nabycia spadku w drodze dziedziczenia ustawowego Gminy,
 - prowadzenie czynności mających na celu przejęcie spadków na rzecz Gminy,
 - obsługa wierzytelności i zobowiązań,
 - prowadzenie ewidencji postępowań spadkowych prowadzonych przez Urząd i miejskie jednostki organizacyjne (*mjo*),
 - współpraca z komórkami organizacyjnymi UMK i mjo w zakresie sposobu zagospodarowania składników majątkowych w zakresie spraw prowadzonych przez referat;
 - c) polecenie służbowe Prezydenta – powołujące Zespół Roboczy ds. oceny przydatności mienia przejmowanego w drodze spadkobrania oraz po podmiotach gospodarczych (*Zespół roboczy ds. oceny przydatności mienia ruchomego*)⁶. Do zadań tego Zespołu należało sporządzenie spisu przejmowanych ruchomości wraz z ich opisem, oceną i propozycjami co do dalszego przeznaczenia, jak również podziału na składniki nadające się do wykorzystania przez Urząd i miejskie jednostki organizacyjne, składniki przeznaczone do sprzedaży lub zadysponowania w inny sposób (uzasadniony okolicznościami sprawy) oraz składniki nadające się wyłącznie do likwidacji;
 - d) zasady ewidencjonowania majątku trwałego stanowiącego własność lub współwłasność Gminy Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu oraz Skarbu Państwa⁷. Według tych zasad komórki organizacyjne Urzędu, które dysponują dokumentami dotyczącymi nabycia mienia w trybie spadku zobowiązane były do przedłożenia do Wydziału Skarbu UMK poprawnie i rzetelnie przygotowanego wniosku o zaksięgowanie zgodnie z formularzem stanowiącym załącznik nr 3 do tego zarządzenia⁸;
 - e) instrukcja gospodarowania składnikami majątkowymi podlegającymi, ewidencji analitycznej w Wydziale Finansowym UMK⁹. Według instrukcji w przypadku nabycia w drodze spadkobrania przez Gminę środków trwałych należących do grupy 0 (grunty) i do grupy 1 do 9 wg KŚT¹⁰ lub pozostałych środków trwałych, które są uznane za przydatne do wykorzystania przez Magistrat, właściwy wydział merytoryczny był

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*.

⁵ Sprawy przejmowania spadków prowadzone były w Urzędzie w okresie badanym (do końca maja 2016 r.) przez Wydział Organizacji i Nadzoru UMK (dalej OR UMK).

⁶ Polecenie służbowe nr 4/2017 Prezydenta z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zmiany polecenia służbowego Nr 9/2016 Prezydenta z dnia 30 września 2016 r. w sprawie powołania Zespołu Roboczego ds. oceny przydatności mienia ruchomego przejmowanego w drodze spadkobrania oraz po podmiotach gospodarczych. Poprzednio obowiązywało Polecenie służbowe nr 29/2013 Prezydenta z dnia 22 października 2013 r. w sprawie powołania ww. Zespołu Roboczego.

⁷ Zarządzenie nr 3755/2014 Prezydenta z dnia 24 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad ewidencjonowania majątku trwałego stanowiącego własność lub współwłasność Gminy Miejskiej Kraków, Miasta Kraków – miasta na prawach powiatu oraz Skarbu Państwa (z wyjątkiem gruntów, prawa użytkowania wieczystego oraz mienia ruchomego).

⁸ § 6.1 – cyt. zarządzenia.

⁹ Zarządzenie nr 416/2018 Prezydenta z 14 lutego 2018 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 1954/2017 w sprawie wprowadzenia instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi, podlegającymi ewidencji analitycznej w Wydziale Finansowym. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 3038/2014 Prezydenta z dnia 23 października 2014 r.

¹⁰ Klasyfikacja Środków Trwałych.

zobowiązany do przekazania do Wydziału Finansowego UMK niezwłocznie informacji o danych wchodzących w skład spadku¹¹;

- f) zakres działania referatu Ewidencji Majątku i Sprawozdawczości Biura ds. Ewidencji Mienia UMK¹², zgodnie z którym do jego zakresu należało prowadzenie w aplikacji informatycznej *Środki Trwałe* ewidencji analitycznej, z uwzględnieniem wymaganego podziału na rodzaje, grupy, właścicieli, czy sposób postępowania składników majątkowych Gminy, Urzędu i Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 28,29,33,115,117,122-124,128-150,482-487)

1.2. Zgodnie z przyjętą w UMK Księgą Jakości Urzędu¹³ system zarządzania wspomaganą aplikacją informatyczną STRADOM (Strategia Dużego Obszaru Miasta) w zakresie dokumentowania budżetu zadaniowego oraz ryzyk. Zasady zarządzania ryzykiem opisano w procesie horyzontalnym *GZ 8 Zarządzanie ryzykiem*¹⁴. Stosownie do ustalonej w tym procesie metodologii identyfikacja, ocena i postępowanie z ryzykiem było wykonywane przez właścicieli zadań/produktów w aplikacji informatycznej.

Dla prowadzonych przez Referat Organizacyjno-Prawny (*referat OR-2*) wydziału OR UMK postępowań mających na celu przejęcie spadków zasądzonych na rzecz Gminy nie ustalono ryzyk związanych z wymienionym działaniem (do maja 2016 r.).

Biuro UMK, które od 1 czerwca 2016 r. przejęło prowadzenie postępowań spadkowych, dla zadania pn. *Przyjmowanie spadków na rzecz Gminy* (MR/SPA), w październiku 2016 r. zidentyfikowało jedno ryzyko o nazwie *Brak ustaleń istnienia, bądź powstania składnika majątku spadkowego*. Ryzyko zostało ocenione na 2 (w skali od 1 do 7)¹⁵, co oznaczało, że przypisano mu ocenę ryzyka o niskiej istotności. W opisie reakcji wskazano, iż działaniami zapobiegającymi ryzyku będzie *poszukiwanie dodatkowych źródeł informacji*. Przyjęto, że ryzyko może wystąpić na etapie ustalania informacji o składnikach spadku, a dostępne źródła informacji nie są wystarczające, aby ustalić istnienie bądź powstanie składnika majątkowego.

Wymienione ryzyko zostało zweryfikowane przez audytora wewnętrznego UMK w grudniu 2017 r., który przypisał mu ocenę istotności na poziomie trzecim przewidzianą dla ryzyk o umiarkowanej istotności. Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK nie wniosło uwag w ramach corocznego przeglądu ryzyk.

Dla zadania MR/SPA zdefiniowano cztery produkty¹⁶ oraz cel szczegółowy pn. *Przejęcie mienia, nabytego w drodze spadkobrania na rzecz Gminy*. Rezultatem miał być przejęty majątek w drodze spadkobrania.

W przyjętych procedurach kontroli zarządczej systemu informatycznego STRADOM dla każdego produktu związanego z podejmowaniem, prowadzeniem postępowań spadkowych, przejęciem spadku i jego zagospodarowaniem wyznaczono mierniki (liczba zaplanowanych/wykonanych produktów w skali roku) oraz wskaźniki (czas realizacji zaplanowanych/wykonanych produktów) monitorujące czas ich realizacji.

Dyrektor Biura UMK podała, że ryzyko dla prowadzonych postępowań spadkowych określone zostało na optymalnym poziomie i nie wymagało aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 3,39,40,152-204,505,509-514)

¹¹ Rozdział 5. Ewidencja składników majątkowych nabytych w drodze spadkobrania ustawowego i testamentowego na rzecz Gminy Miejskiej Kraków oraz po podmiotach gospodarczych na rzecz skarbu Państwa – cyt. zarządzenia.

¹² Zarządzenie nr 526/2018 Prezydenta z 1 marca 2018 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura ds. Ewidencji Mienia. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 173/2018 Prezydenta z 25 stycznia 2018 r.

¹³ Aktualnie obowiązuje zarządzenie nr 362/2018 Prezydenta z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie zatwierdzenia dziewiętnastego wydania Księgi Jakości Urzędu. Poprzednio w okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy kolejne zarządzenia Prezydenta w sprawie wydania Księgi Jakości Urzędu, tj. nr 2933/2014 z 16 października 2014 r., nr 485/2016 z 2 marca 2016 r. oraz o nr 1599 z 17 czerwca 2016 r.

¹⁴ Dokumentacja Systemu Zarządzania Jakością (*dalej SZJ*) dostępna była w aplikacji informatycznej QSystem.

¹⁵ W procesie GZ-8 Zarządzanie ryzykiem przyjęto, że ryzyko łącznie sklasyfikowane jest w skali czterostopniowej – ryzyka krytyczne (ryzyka, którym przypisano ocenę 7), poważne (ryzyka którym przypisano ocenę 5,6), umiarkowane (ryzyka, którym przypisano ocenę 3,4) i niskie (ryzyka, którym przypisano ocenę 1,2).

¹⁶ Produkty zdefiniowane dla zadania o nr MR/SPA, tj. 1. Analiza dokumentacji; 2. Czynności administracyjne; 4. Przejęty majątek; 7. Realizacja umów.

Zadania związane z podejmowaniem i prowadzeniem postępowań spadkowych oraz przyjmowaniem i zagospodarowaniem spadków prowadzone były w okresie objętym kontrolą:

- do końca maja 2016 r. w ramach wydziału OR UMK przez zastępcę dyrektora ds. organizacyjnych oraz czterech pracowników referatu OR-2 wydziału;
- od czerwca 2016 r. przez dyrektora Biura UMK oraz czterech pracowników referatu MR-3 Biura UMK.

W zakresach czynności pracowników Biura UMK uwzględniono w szczególności:

- badanie możliwości nabycia spadku w drodze dziedziczenia ustawowego przez Gminę, wstępne rozpoznanie sprawy, poszukiwanie spadkobierców, pozyskiwanie opinii;
- prowadzenie postępowań w celu przyjęcia spadków zasądzonych na rzecz Gminy¹⁷;
- wstępne badanie masy spadkowej, ustalenie składników mienia, w tym współpraca z sądami, urzędami i innymi instytucjami w zakresie pozyskiwania informacji niezbędnych w prowadzonych sprawach;
- współpracę z Zespołem Radców Prawnych w zakresie prowadzonych spraw przez referat.

(dowód: akta kontroli str. 3,10-25,41,42)

W zasadach prowadzenia ksiąg rachunkowych UMK (*polityce*)¹⁸ podano, że rachunkowość prowadzi się zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzeniem MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁹. Obowiązujący w Urzędzie zakładowy plan kont umożliwił identyfikację realizowanych przez Gminę dochodów/wydatków w ramach prowadzonych postępowań spadkowych. Zagadnienie to opisano szczegółowo w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 40,41,228-275,504-507)

1.3. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Zespół Audytu Wewnętrznego (ZA UMK), w skład którego wchodzi m.in. audytorzy wewnętrzni²⁰. W okresie objętym kontrolą ZA UMK przeprowadziło jedną kontrolę (planową) w 2017 r. w Biurze UMK. Kontrola dotyczyła efektywności i skuteczności działań dotyczących przejmowania mienia. Ustalenia z przeprowadzonego audytu wykazały m.in., że:

- danych o prowadzonych przez Biuro UMK sprawach nie rejestrowano w formie elektronicznej oraz nie chroniono ich odpowiednio przed nieupoważnionymi zmianami, brakowało też nadzoru nad ich kompletnością;
- sprawozdania z kurateli spadków otrzymanych od zespołu radców prawnych UMK nie były na bieżąco analizowane.

Rekomendacje z przeprowadzonego audytu dotyczyły:

- zapewnienia elektronicznego środowiska do prowadzenia rejestrów i gromadzenia informacji;
- rozważenia spisania *dobrych praktyk* w postaci katalogu zawierającego działania realizowane w poszczególnych trybach nabywania mienia na różnych etapach sprawy;
- wprowadzenia *metryczki/check listy* dla zastosowanych trybów oraz metody nadzoru nad kompletnością dokumentów w aktach sprawy;
- szerszego (powszechniejszego) wykorzystywania otrzymanych sprawozdań z kurateli spadku jako alternatywnego źródła wiedzy o potencjalnych spadkobiercach.

Dyrektor Magistratu wyjaśniła, że po przeprowadzonym audycie w ramach podjętych działań usprawniających:

¹⁷ Zadanie uwzględnione w zakresach czynności pracowników referatu OR-2 wydziału OR UMK.

¹⁸ Zarządzenie nr 2135/2017 Prezydenta z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 2458/2016 w sprawie Zakładowego Planu Kont. Poprzednio obowiązujące zarządzenia w sprawie Zakładowego Planu Kont, tj. zarządzenie nr 2458/2016 z 22 września 2016 r. oraz zarządzenie nr 756/2005 z 6 maja 2005 r.

¹⁹ Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, dalej rozporządzenie MRiF w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

²⁰ Zarządzenie Nr 174/2018 Prezydenta z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Zespołu Audytu Wewnętrznego.

- wprowadzono ewidencję spraw spadkowych i kuratel, w chwili obecnej prowadzona jest ona w programie *Microsoft Excel*. Docelowo utworzona zostanie baza danych w oparciu o zakupiony program *MS-Access* na 6 stanowisk w celu utworzenia całościowej bazy danych dotyczącej spadków oraz kuratel oraz zapewnienia możliwości dogodnego wyszukiwania i edycji zawartych tam danych związanych z prowadzonymi postępowaniami;
- dokonano zmian organizacyjnych²¹, przekazując sprawy kuratel do referatów prowadzących dane sprawy spadkowe, tj. większości do referatu MR-01²², z uwagi na fakt, iż znaczna większość kuratel spadków nieobjętych związana jest z dziedziczeniem na rzecz Skarbu Państwa, pozostawiając referatowi MR-03 Biura UMK jedynie prowadzenie ich wykazu;
- prowadzone są prace w celu przygotowania aktu wewnętrznego – procedury przejmowania spadków na rzecz Gminy, opisującej m.in. metody dalszego postępowania z nabytymi ruchomościami, w tym form ich sprzedaży w sposób możliwie korzystny dla Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3,4,42-44,115-126,211-227)

1.4. Realizacja zadań z zakresu podejmowania i prowadzenia postępowań spadkowych oraz przyjęcia spadku i jego zagospodarowania w badanym okresie nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej, kontroli komisji rewizyjnej oraz Komisji Mienia i Rozwoju Gospodarczego Rady Miasta Krakowa. Sprawy te nie były również kontrolowane przez regionalną izbę obrachunkową.

(dowód: akta kontroli str. 42,44)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte przez Urząd rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem. W Urzędzie ustalono mechanizmy kontroli zarządczej, jednakże w ocenie NIK nie były one w pełni skuteczne, gdyż w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które opisano w dalszej części wystąpienia.

2. Egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu
faktycznego

2.1. Gmina jako potencjalny spadkobierca uczestniczyła w latach 2015-2018 (do 31 marca), kolejno w: 151, 195, 182 oraz 125 toczących się postępowaniach spadkowych. Zakończone postępowania spadkowe (109) stanowiły 37% ogółu toczących się spraw (295). Jako spadkobierca Gmina wchodziła w ogół praw i obowiązków po zmarłych mieszkańcach. Wartość odziedziczonego majątku po osobach fizycznych według spisów inwentarza (stan czynny spadku) stanowiła kwotę 3 530,1 tys. zł, natomiast długów spadkowych (stan bierny spadku) 1 846,4 tys. zł oraz 41,1 tys. CHF.

(dowód: akta kontroli str. 464-471,479,480)

2.2. Gmina prowadziła rozpoznanie w zakresie możliwości pozyskania jako spadkobierca ustawy o masie spadkowej w drodze dziedziczenia w odniesieniu do środków pieniężnych po zmarłych pensjonariuszach domu pomocy społecznej. Biuro UMK zwróciło się do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie (*MOPS*) o pomoc w ustaleniach w zakresie przechowywanych środków po zmarłych pensjonariuszach, co do których zachodziłoby prawdopodobieństwo dziedziczenia ustawowego przez Gminę.

Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, że informacje odnoszące się do depozytów były sukcesywnie analizowane w zakresie możliwości złożenia wniosku o stwierdzenie nabycia spadku, przy czym kierowano się tu barierą opłacalności prowadzenia postępowania (uwzględniając konieczność poniesienia znaczących kosztów publikacji ogłoszenia o prowadzonym postępowaniu), pomijając depozyty mniejsze niż 1 tys. zł.

²¹ Zarządzenie Prezydenta Nr 168/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura UMK.

²² Referat Przejmowania Mienia Biura UMK (MR-01).

Biuro otrzymało 248 informacji o środkach pieniężnych przechowywanych na kontach depozytowych w domach pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 26,96,97, 499-503)

2.3. Ewidencja spraw spadkowych prowadzona była elektronicznie (w programie *Excel*) według kolejności wpływu.

Na ogółem 278 informacji uzyskanych w latach 2015-2018 (31 marca) od podmiotów zewnętrznych (poza bankami) w sprawie możliwości powołania Gminy do dziedziczenia spadku, wartość potencjalnego przedmiotu dziedziczenia określona została na 610,4 tys. zł (w tym 148,7 tys. zł długów spadkowych). Gmina złożyła 18 wniosków do sądu o stwierdzenia nabycia spadku na łączną kwotę 303,9 tys. zł, z tego 16 na podstawie informacji z domów pomocy społecznej o środkach pieniężnych pozostawionych w depozycie. Czas jaki upłynął od momentu uzyskania informacji o możliwości powołania do dziedziczenia spadku do chwili złożenia wniosku do sądu o stwierdzenie nabycia spadku wyniósł od 3 do 13 miesięcy.

Badaniem objęto dziesięć informacji otrzymanych przez Biuro o środkach pieniężnych osób zmarłych na 37,9 tys. zł (od 1,5 tys. zł do 14,8 tys. zł) przechowywanych w depozycie domu pomocy społecznej. Pracownicy referatu MR-3 Biura UMK nie sporządzali na piśmie adnotacji o prowadzonych czynnościach, celem ustalenia, czy Gmina jest spadkobiercą depozytów (nie sporządzono wniosków do sądu o stwierdzenie nabycia spadku).

W przypadku jednej sprawy – MR-03.5320.275.2017 (informacja o prawie do nieruchomości) Biuro zawnioskowało 25 stycznia 2018 r. do Koordynatora Obsługi Prawnej Zespołu Radców Prawnych UMK o wystąpienie do sądu o stwierdzenie nabycia spadku. Do 28 maja 2018 r., tj. 7 miesięcy od momentu uzyskania informacji, Gmina nie złożyła do sądu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku.

(dowód: akta kontroli str. 488-495,607-612,770-773)

Urząd otrzymał ogółem 3 438 zawiadomień z banków/spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o środkach pieniężnych osób zmarłych. W Urzędzie nie określono zasad postępowania w związku z otrzymanymi zawiadomieniami o środkach pieniężnych na rachunkach osób zmarłych. Ewidencję zawiadomień prowadzono elektronicznie (w arkuszu kalkulacyjnym). Według prowadzonej ewidencji, wartość potencjalnego przedmiotu dziedziczenia, w latach 2015-2018 (do 30 marca), wynosiła 7 405,4 tys. zł, 52 tys. euro, 247,3 tys. USD, 9 tys. GBP i 3 tys. CHF.

W ewidencji elektronicznej nie ujęto 531 pism otrzymanych po 15 grudnia 2017 r. oraz w I kwartale 2018 r. z banków/spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o środkach pieniężnych osób zmarłych, które posiadały środki na rachunku bankowym.

Do 17 kwietnia 2018 r. Biuro UMK na podstawie informacji uzyskanych z banków złożyło do sądu trzy wnioski (w tym jeden w trakcie kontroli) o stwierdzenie nabycia spadku po osobie zmarłej na kwotę 66,2 tys. zł. Wnioski te złożono do sądu w okresie od trzech do dziesięciu miesięcy od momentu uzyskania informacji o możliwości powołania do dziedziczenia.

Szczegółowym badaniem objęto dziesięć zawiadomień o kwocie powyżej 1 tys. zł²³ otrzymanych z banków zgodnie z art. 111c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe²⁴ o środkach pieniężnych osób zmarłych (z lat 2016-2018). Łączna wartość badanych środków wynosiła 341,6 tys. zł (od 2,8 tys. zł do 183,3 tys. zł) oraz 5,9 tys. USD. Pracownicy referatu MR-3 Biura UMK nie sporządzali pisemnych adnotacji o prowadzonych czynnościach w celu ustalenia czy Gmina jest spadkobiercą.

(dowód: akta kontroli str. 34-36,82-95,102-114,151)

2.4. Na 295 toczących się postępowaniach spadkowych związanych z dziedziczeniem Gmina złożyła 70 wniosków o stwierdzenie nabycia spadku (24%). W pozostałych przypadkach wniosek składał inny podmiot. Postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę wydano w 109 sprawach, z tego w 64 sprawach w wyniku wniosku innego podmiotu, a w pozostałych przypadkach wniosku Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 464-473,572-574,792)

²³ Zawiadomienia, w stosunku do których Urząd deklaruje, że podejmuje działania.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.

2.5. Gmina nie występowała z wnioskami o sporządzenie spisu inwentarza przed wydaniem postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, pomimo występowania okoliczności wynikających z art. 637 §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁵ w czterech sprawach (MR-03.5320.2.2018, MR-03.5320.3.2018, MR-03.5320.230.2017 i MR-03.5320.275.2017).

Dyrektor Biura wyjaśniła, że w powołanych sprawach, nie zwracano się o sporządzenie spisu inwentarza, mając na uwadze zasadnicze funkcje, jakie spełnia spis inwentarza dla gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy dziedziczącej z mocy ustawy na podstawie art. 935 k.c. W sprawach tych nie posiadano wiedzy o istnieniu wierzycieli lub też samych długów spadkowych, które przekroczyłyby wartość stanu czynnego, albo ich wysokość byłaby chociażby uznana za znaczną w zestawieniu z wartością nabytego majątku. W tym stanie rzeczy nie zachodziła konieczność powoływania się na ustalenia spisu inwentarza w stosunku do osób trzecich, mając na uwadze także dodatkowe konsekwencje występowania z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza, takie jak ponoszenie kosztów, długi czas oczekiwania na wydanie przez sąd postanowienia o sporządzeniu spisu a następnie jego wykonania przez komornika, wstrzymujący możliwości rozporządzenia nabytymi składnikami, wobec konieczności przedstawienia ich do wyceny biegłego.

(dowód: akta kontroli str. 26,82,97,610-612,777,780,781)

Na 109 spraw zakończonych postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku na rzecz Gminy, Gmina złożyła do sądu/komornika 28 wniosków o sporządzenie spisu inwentarza. W siedmiu kolejnych sprawach wnioski o sporządzenie takiego spisu złożyły inne podmioty. W 74 sprawach, w których postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku na rzecz Gminy zapadły w latach 2015-2018 (31 marca), nie złożono wniosków o spis inwentarza.

(dowód: akta kontroli str. 572-574,604,605,778,792)

Szczegółowym badaniem objęto dziesięć spraw²⁶, w których po uzyskaniu postanowień sądu o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę nie podjęto działań związanych ze spisem inwentarza. Stwierdzono, że w skład masy spadkowej badanych spraw wchodziły nieruchomości, ruchomości, prawo do wkładu mieszkaniowego z tytułu spółdzielczego prawa lokatorskiego do lokalu mieszkaniowego oraz długi spadkowe. Oceny przydatności mienia ruchomego w pięciu sprawach dokonał *Zespół Roboczy ds. oceny przydatności mienia ruchomego przejmowanego w drodze spadkobrania po podmiotach gospodarczych*. W trzech sprawach²⁷, w których w skład masy spadkowej wchodziły nieruchomości, ruchomości oraz długi spadkowe w wysokości 5,7 tys. zł, nie podjęto żadnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 630-632,698-702)

Dyrektor Biura wyjaśniła, że w *praktyce przejmowania spadków na rzecz Gminy (...)* Biuro kieruje zlecenia wystąpienia z wnioskami o sporządzenie spisu inwentarza majątku spadkowego kierując się *zasadniczą funkcją tego spisu (...)*, czyli *zapewnienia realizacji ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe wynikającej z faktu nabycia spadku z dobrodziejstwem inwentarza*. Istotnym jest zatem fakt, czy potencjalne długi przekraczają wartość znanego majątku i czy wobec tego zachodzić będzie konieczność powoływania się względem wierzycieli na spis inwentarza. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż wśród powołanych spraw (74) mogą znajdować się takie, w których w ramach dalszej analizy uznana zostanie konieczność wystąpienia z wnioskami o spis inwentarza.

(dowód: akta kontroli str. 778,782,789)

Ze zbadania pięciu spraw (MR-03.5320.129.2017, MR-03.5320.16.2017, MR-03.5320.92.2017, MR-03.5320.3.2017, MR-03.5320.107.2017) wynikało, że mimo postanowienia sądu o sporządzenie spisu inwentarza w latach 2014-2017²⁸, nie został on sporządzony.

(dowód: akta kontroli str. 572,573,739,797,822-827)

²⁵ W myśl art. 637 §1 k.p.c. s gmina może wystąpić z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza, kiedy uprawdopodobni swoją legitymację do bycia spadkobiercą – Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm., dalej: *k.p.c.*

²⁶ Dobór celowy na podstawie składników wchodzących do masy spadkowej.

²⁷ 1. Sprawa MR-03.125.2017 w skład masy spadkowej wchodziła nieruchomości i nieruchomości. 2. Sprawa MR-03.5320.77.2017 – w piśmie z 17 maja 2017 r. skierowanym do Gminy spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa wezwwała do spłaty zadłużenia 2,8 zł z tytułu niespłaconej należności po zmarłym. 3. Sprawa MR-03.5320.166.2017 – z tytułu zadłużenia na rzecz banku w związku z przejściem spadku z dobrem inwentarza w piśmie z 19 kwietnia 2017 r. wezwano Gminę do zapłaty 2,9 tys. zł.

²⁸ 13 października 2015 r., 20 kwietnia 2017 r., 8 września 2017 r 13 września 2017 r., 21 września 2017 r.

Według wyjaśnień Dyrektor Biura:

- w jednej sprawie (MR-03.5320.107.2017) w trakcie kontroli, tj. 29 maja 2018 r., został sporządzony spis (po ośmiu miesiącach od daty wydania postanowienia),
- w trzech sprawach (MR-03.5320.129.2017, MR-03.5320.92.2017 I MR-03.5320.3.2017) postanowienie o sporządzeniu spisu inwentarza nie wymienia konkretnego komornika sądowego wyznaczonego do spisu, co oznacza ewentualność powierzenia go praktycznie dowolnemu komornikowi działającemu przy sądzie spadku. Sąd zachodzi konieczność wyjaśnienia tego w dalszym toku prowadzenia spraw,
- w jednej sprawie (MR.03.5320.16.2017), z uwagi na podniesiony przez Gminę zarzut co do błędnego podania ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, w toku jest postępowanie w zakresie sprostowania tego postanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 797,817,821-827)

2.6. W okresie objętym kontrolą w jednej sprawie (MR-03.5320.122.2017) wobec Gminy jako spadkobiercy dłużnika (postanowienie o nabyciu spadku z 8 kwietnia 2015 r., stwierdzona prawomocność z dniem 11 maja 2015 r.), mimo braku sporządzonego spisu inwentarza, podjęto postępowanie egzekucyjne świadczeń pieniężnych na wnioski banku (wniosek złożony 23 lipca 2015 r., zawiadomienie o wszczęciu postępowania egzekucyjnego z 1 marca 2016 r.). W sprawie tej Gmina złożyła wniosek o spis inwentarza, zawiadamiając o tym komornika. W następstwie zawieszono egzekucję do czasu ustalenia odpowiedzialności za długi spadkowe²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 26,97,572,638,731)

NIK zwraca uwagę, że po uzyskaniu postanowienia o nabyciu spadku gmina powinna niezwłocznie występować o sporządzenie spisu inwentarza w celu zabezpieczenia się przed postępowaniem egzekucyjnym.

2.7. W przypadku ośmiu spraw Gmina w drodze spadku uzyskała tytuł własności nieruchomości obciążanej hipoteką, z tego w trzech przypadkach wierzycielem hipotecznym była Gmina³⁰. Nie wystąpiły przypadki nabycia przedmiotów majątkowych obciążonych zastawem. Nie doszło do dochodzenia przez wierzyciela zaspokojenia z nieruchomości obciążonej hipoteką bez względu na ograniczenia odpowiedzialności gminy za długi do wartości czynnej spadku, nie poniesiono wydatków ponad wartość odziedziczonego długu. W badanym okresie w jednej sprawie (MR.03.5320.27.2017) spłacono wierzytelność hipoteczną do wartości czynnego spadku, tj. 111,1 tys. zł, natomiast w drugiej sprawie (MR-03.5320.51.2017) do wysokości 74,6 tys. zł.

Według wyjaśnień głównego specjalisty referatu MR-3 Biura UMK spłata wierzytelności w wymienionej sprawie będzie kontynuowana celem wykreślenia hipoteki z księgi wieczystej i sprzedaży lokalu w drodze przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 26,98,280,598-600,743,819,820)

2.8. Na 295 prowadzonych postępowań spadkowych dla 56 spraw³¹ ustalono składniki odziedziczonego majątku (stan czynny oraz bierny spadku), z tego w 14 sprawach na podstawie spisu inwentarza. Ponadto dla 11 spraw przydatność mienia ruchomego ustalona została przez *Zespół Roboczy ds. oceny przydatności mienia ruchomego przejmowanego w drodze spadkobrania po podmiotach gospodarczych*. Z kolei dla 20 spraw³², w których Biuro ustaliło stan czynny lub bierny spadku, nie wydano postanowienia o spisie inwentarza, jak również zespół roboczy nie sporządził spisu przejmowanych ruchomości (w tym oceny, opisu oraz propozycji co do dalszego przeznaczenia przejętego mienia ruchomego). Pracownicy referatu MR-3 Biura UMK przy dziewięciu sprawach uczestniczyli w czynnościach spisu inwentarza dokonanych przez komornika sądowego/skarbowego.

²⁹ Sąd wydał 6 sierpnia 2016 r. postanowienie o zarządzeniu spisu inwentarza spadku, nie doszło do wyegzekwowania kwot z majątku Gminy.

³⁰ Wierzytelność hipoteczna wygasła wobec konfuzji która powstała w wyniku połączenia długu i wierzytelności w jednej osobie (dot. Gminy), powodując wygaśnięcie zobowiązania bez zaspokojenia wierzyciela.

³¹ W tym dla 25 spraw, w których sąd wydał postanowienie o spisie inwentarza.

³² Sprawy: 1. MR-03.5320.129.2017, 2. MR-03.5320.149.2017, 3. MR-03.5320.101.2017; 4. MR-03.5320.124.2017, 5. MR-03.5320.56.2017, 6. MR-03.5320.45.2017; 7. MR-03.5320.120.2017, 8. MR-03.5320.266.2017, 9. MR-03.5320.111.2016, 10. MR-03.5320.137.2017, 11. MR-03.5320.27.2017, 12. MR-03.5320.166.2017, 13. MR-03.5320.27.2016, 14. MR-03.5320.65.2016, 15. MR-03.5320.125.2017, 16. MR-03.5320.205.2017, 17. MR-03.5320.212.2017, 18. MR-03.5320.103.2017, 19. MR-03.5320.307.2017, 20. MR-03.5320.131.2017.

Odziedziczony przez Gminę majątek ogółem we wszystkich sprawach (w tym również gdzie nie przeprowadzono spisu inwentarza) na podstawie postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku stanowił 4 968,3 tys. zł, natomiast długów spadkowych 3 461,2 tys. zł oraz 41,1 tys. CHF.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że sam fakt nabycia zarówno składników majątkowych, jak i długów spadkowych nie przesądzał jeszcze o zaistnieniu obowiązku, jak i celowości sporządzenia spisu inwentarza, istotną była tu korelacja między stanem czynnym i biernym spadku, wpływająca na potrzebę powołania się na taki spis przy spłacie lub odmowie spłaty długów spadkowych. Na pojawienie się przypadków braku spisu miała również wpływ sytuacja w jakiej nastąpiło już przejście znanego majątku i spis jedynie mógł potwierdzić listę nabytych składników.

(dowód: akta kontroli str. 393-445,464-471,639,733-734,745,746,783,792)

2.9. Gmina jako spadkobierca w badanym okresie nie władała spadkiem w dwóch sprawach (MR-03.5320.1.2017 i MR-03.5320.212.2017), przy czym w obu sprawach doszło ostatecznie do przejścia majątku spadkowego (10 stycznia 2017 r. oraz 9 marca 2018 r.). Do 28 maja 2018 r. Gminna nie występowała z roszczeniami o wynagrodzenie za korzystanie z przedmiotów należących do spadku. Według wstępnych szacunków sporządzonych przez Biuro UMK (28 maja 2018 r.) roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z przedmiotów należących do spadku określone zostały na kwotę 85,3 tys. zł, z tego 84,5 tys. zł (MR-03.5320.1.2017) oraz 0,8 tys. zł (MR-03.5320.212.2017).

Dyrektor Biura wyjaśniła, że mając na uwadze złożone okoliczności sprawy MR-03.5320.1.2017, w tym konieczność określenia możliwych do podniesienia roszczeń, skierowanie wezwania do zapłaty zostanie poprzedzone dokonaniem w terminie jednego miesiąca stosownej analizy w oparciu m.in. o opinię Zespołu Radców Prawnych UMK. Natomiast w sprawie MR-03.5320.212.2017 nabytym w drodze spadkobrania był lokal mieszkalny, co do którego spadkodawca zawarł umowę przedwstępną w formie aktu notarialnego. Przez okres, w którym prowadzona była analiza prawnej dopuszczalności wykonania tej umowy na warunkach finansowych w niej zawartych, lokal ten znajdował się w posiadaniu kontrahentów. Natomiast wobec braku przystąpienia do jej realizacji, kontrahenci sami wyszli z inicjatywą przekazania lokalu Gminie jako aktualnemu właścicielowi. Kwestia ewentualności podniesienia roszczeń o wynagrodzenie za korzystanie z tego lokalu mieszkalnego, zostanie zaliczona na dalszym etapie do kwestii rozliczeniowych ze stronami umowy przedwstępnej sprzedaży tego lokalu zawartej przez spadkodawcę. Analiza ewentualnej możliwości zbycia przedmiotowego lokalu będzie dokonywana przez Wydział Skarbu Miasta UMK właściwy w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 98,633,634,640,703-729,769,795,804,805)

2.10. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których:

- do Gminy jako spadkobiercy zwracały się podmioty z roszczeniami o zwrot nakładów,
- Gmina dziedziczyła po danym spadkodawcy w zbiegu z innymi osobami fizycznymi lub prawnymi (w sytuacji spadkobrania testamentowego).

W siedmiu sprawach w wyniku dziedziczenia Gmina stawała się współwłaścicielem danej nieruchomości w częściach ułamkowych. W dwóch sprawach (MR-03.5320.56.2016 i MR-03.5320.56.2017) wystąpiły przypadki dochodzenia działu spadku przed sądem przez uprawnionych do dziedziczenia. W obu tych sprawach (pozostających wciąż w toku) przyjęto sposób podziału polegający na przejściu składników majątkowych przez współwłaścicieli ze splatą na rzecz Gminy według odpowiadającej wartości rynkowej tych składników.

(dowód: akta kontroli str. 27,98,99,461,602,603)

2.11. W wyniku uzyskania postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku w postaci nieruchomości Gmina złożyła 14 wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności. Wnioski te składano w okresie od trzech miesięcy do dwóch lat i siedmiu miesięcy po otrzymaniu przez Gminę prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

(dowód: akta kontroli str. 572,573,593,731,732)

2.12. W przypadku dziesięciu spraw wznowiono postępowania lub zmieniono postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z uwagi na powołanie się przez wnioskodawców na dojście do dziedziczenia innych spadkobierców niż wymienionych w tym postanowieniu. Z analizy tych spraw wynikało, że:

- w jednej sprawie na skutek zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę spadek w całości nabyła osoba fizyczna,
- w toku były dwie sprawy, w których złożono wnioski o zmianę postanowienia spadkowego na rzecz wnioskodawców,
- nie było przypadku, gdzie nastąpiłoby zagospodarowanie odziedziczonego przez Gminę majątku, a następnie w wyniku zmiany postanowienia spadkowego zaszła konieczność zaspokojenia prawowitych spadkobierców lub spłaty poniesionych przez nich roszczeń.

Gmina nie występowała jako spadkobierca testamentowy ani zapisobierca oraz nie nabywała składników majątkowych po osobach zmarłych w trybie innym niż spadkobranie ustawowe.

(dowód: akta kontroli str. 27,99,740,741)

2.13. Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, że w związku z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi zwrócono szczególną uwagę na następujące problemy praktyczne:

- a) Celowym wydaje się wyraźne uregulowanie w przepisach, aby zaświadczenie o powołaniu w charakterze wykonawcy testamentu było obwarowane dodatkowymi rygorami, w tym aby mogło być wydawane dopiero w sytuacji prawomocnego stwierdzenia nabycia spadku lub zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia. Wystąpił bowiem przypadek kiedy administrator kamienicy (po śmierci właściciela) powołał się na rzekomy testament ustny, powołujący dozorcę do całości spadku, zaś jego samego ustanawiającego wykonawcą testamentu. Długoletnie postępowanie o stwierdzeniu nabycia spadku wykluczyło możliwość, aby spadkodawczyni w ogóle oświadczyła w ten sposób swoją ostatnią wolę, czego efektem było prawomocne stwierdzenie nabycia spadku przez Gminę. Niemniej jednak w toku postępowania spadkowego administrator uzyskał z sądu zaświadczenie wskazujące, iż jest on wykonawcą testamentu, co wobec szerokiej kompetencji wykonawcy testamentu wynikających z art. 988 §1 k.c. umożliwiło mu przejęcie w zarząd majątku spadkowego o znacznej wartości, w tym kamienicy oraz kwot pieniężnych. Po stwierdzeniu nabycia spadku na rzecz Gminy zostało uruchomione postępowanie karne przeciwko administratorowi, dozorcy kamienicy oraz osób poświadczających sporządzenie testamentu ustnego. Jak również podjęto działania w celu odwrócenia negatywnych skutków działania rzekomego wykonawcy testamentu.
- b) Postępowania o stwierdzeniu nabycia spadku trwają nierzadko latami, do czego należy doliczyć dodatkowo upływ czasu poprzedzający złożenie wniosku do sądu przez uprawnioną osobę. W tym okresie nie jest możliwe zagospodarowanie majątku, co przekłada się potem bezpośrednio na efekty finansowe spadkobiercy. Dotyczy to zwłaszcza lokali mieszkalnych, za które Gmina już po prawomocnym stwierdzeniu nabycia spadku musi każdorazowo uregulować na rzecz właściwej spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej zaległości z tytułu comiesięcznych opłat za lokal. W wypadku dziedziczenia pojazdów mechanicznych dochodzi natomiast do sytuacji, w których po przejęciu przez Gminę danego pojazdu z reguły jest on wart o wiele mniej niż w momencie otwarcia spadku, gdyż oprócz wartości rynkowej wynikającej z rocznika, daje o sobie znać kilkuletni brak jego eksploatacji powodujący degradację jego mechanizmów.
- c) Postępowania sądowe w sprawie zarządzenia spisów inwentarza, jak również samo sporządzenie tych spisów przez komorników sądowych charakteryzują się nadmierną długotrwałością. Komornicy sądowi, bazując w dużej mierze na informacjach przekazanych przez gminę jako spadkobiercę ustawowego, często nie wykazują inicjatywy w poszukiwaniu majątku spadkowego oraz długów. Zdarzają się sytuacje, gdy ruchomości nieprzedstawiające w rzeczywistości wymiernej wartości rynkowej, są szacowane w ramach spisu na znaczące kwoty, niemożliwe do późniejszego odzyskania w drodze sprzedaży. Jednocześnie należy uznać za stosunkowo wysokie koszty sporządzenie spisu inwentarza, oscylujące w kwocie około jednego tysiąca złotych. Warto wspomnieć, że z punktu widzenia Gminy dogodny byłby powrót przez

ustawodawcę do formy sporządzania spisów inwentarza również przez komorników skarbowych (urzędu skarbowe), gdyż byłyby one sporządzane z reguły w sposób nie mniej skuteczny niż sporządzane przez komorników sądowych, nie obciążając jednocześnie wnioskodawcy kosztami takiego spisu;

- d) Brak jest centralnego systemu umożliwiającego wyszukiwanie na terenie całego kraju nieruchomości w oparciu o dane osobowe spadkodawców. W trakcie przejmowania spadku przez Gminę, w celu ustalenia czy w skład spadku po danej osobie wchodzi także nieruchomości Biuro UMK korzysta z danych zawartych w ewidencji gruntów miasta. Bardziej skomplikowana jest sytuacja, gdy spadkodawca pozostawał właścicielem, współwłaścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej poza granicami miasta. Bowiem prawdopodobieństwo ustalenia takiej nieruchomości uzależnione jest od różnych czynników np. dotarcia do stosownych dokumentów w ostatnim miejscu zamieszkania spadkodawcy czy sygnalizowania osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 100,207-209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ewidencji elektronicznej prowadzonej przez Biuro UMK nie ujęto 531 pism otrzymanych po 15 grudnia 2017 r. oraz w I kwartale 2018 r. z banków/spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o środkach pieniężnych osób zmarłych, które posiadały środki na rachunku bankowym, co było działaniem nierzetelnym. Informacje z banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych są dla gminy źródłem informacji o potencjalnych spadkodawcach i możliwościach dziedziczenia spadku przez gminę na podstawie art. 935 kc. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³³ spadki są jednym ze źródeł dochodów gminy, tak więc gmina powinna podejmować wszelkie możliwe działania związane z pozyskaniem spadków z należytą starannością.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, że w związku ze znaczną ilością otrzymywanych informacji tego rodzaju, możliwa była analiza przede wszystkim informacji dotyczących kwot zgromadzonych na depozytach/rachunkach o najwyższej wartości. Natomiast pozostałe informacje będą mogły być przeanalizowane już w terminach późniejszych, w ramach dostępnych możliwości Biura. Przyczyną opóźnień ujęcia zawiadomień z banków/spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o środkach pieniężnych osób zmarłych w ewidencji elektronicznej była znaczna ilość takich spraw.

(dowód: akta kontroli str. 777,778,781,782,818)

2. Gmina składała wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy dla 13 nieruchomości w okresie od ośmiu miesięcy do dwóch lat i siedmiu miesięcy po otrzymaniu przez Gminę prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Działania te było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o kwh, zobowiązującym właściciela nieruchomości do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 572,573,598-600,635,638,731,732,779)

Według wyjaśnień Dyrektora Biura na czas niezbędny dla sformułowania i skompletowania stosownego wniosku o niezbędne załączniki wpływ mają różne czynniki, tak ilość realizowanych spraw, jak również pozyskanie niezbędnych dokumentów, w tym stanowiących podstawę wpisu.

(dowód: akta kontroli str. 779,782,796,798)

³³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.

3. Wartość ustanowionych przez wierzycieli (ZUS, Urząd Skarbowy, bank, spółki akcyjne) hipotek przymusowych³⁴ na kwotę ogółem 830,6 tys. zł nie została ujęta w księgach rachunkowych Urzędu po stronie zobowiązań, co było niezgodne z art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Według tych przepisów w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Za rzetelne można uznać te księgi, które stanowią wierny zapis wszystkich zdarzeń i operacji gospodarczych, które rzeczywiście wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym w toku prowadzonej przez jednostkę działalności.

(dowód: akta kontroli str. 598,599,796)

Dyrektor Biura wyjaśniła, że nie ujmowano w ewidencji księgowej zobowiązań ciężących na ww. nieruchomościach nabytych w drodze spadkobrania, z uwagi na funkcję hipoteki, zabezpieczającej wierzytelności pieniężne na określonej kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 796,807)

4. Gmina nie wystąpiła z roszczeniem o wynagrodzenie za korzystanie z przedmiotów należących do spadku na podstawie art. 1029 § 2 kc w jednej sprawie³⁵, które według Biura UMK zostało określone na kwotę 84,5 tys. zł, co należy uznać za działanie nierzetelne i niegospodarne.

Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, m.in. że roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie ze spadku zostanie skierowane w stosunku do osoby nie będącej spadkobiercą wobec faktu władania przez nią nieruchomością.

(dowód: akta kontroli str. 98, 640,804)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości egzekwowanie przez gminę swoich praw i wykonywania obowiązków związanych z dziedziczeniem.

3. Zagospodarowanie składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia

3.1. Dochody pozyskane z tytułu przeprowadzonych postępowań spadkowych ewidencjonowane były na kontach księgowych zespołu 1 *Środki pieniężne i rachunki bankowe*, zespołu 2 – *Rozrachunki i rozliczenia* lub zespołu 7 – *Przychody, dochody i koszty* w ramach wyodrębnionej analityki uwzględniającej podziałkę klasyfikacji budżetowej³⁶ wraz z oznaczeniem komórki organizacyjnej UMK, której zadaniem było gromadzenie dochodów z tego tytułu³⁷.

Według prowadzonej przez Biuro UMK ewidencji księgowej, w latach 2015-2018 (do 31 marca), z tytułu spadków Gmina uzyskała 733,7 tys. zł środków pieniężnych (odpowiednio: 64,8 tys. zł, 309,7 tys. zł, 314,9 tys. zł i 44,3 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto wpływy z tego tytułu w latach 2015-2017 w łącznej wysokości 664,4 tys. zł (15 dowodów księgowych), tj. 90,5% dochodów ogółem. Dochody z tytułu spadków prawidłowo zaklasyfikowano do paragrafu 096 *Wpływy z otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej*, zgodnie z przepisami rozporządzenia

³⁴ Dotyczy spraw o nr. MR-03.5320.122.2017 – garaż hipoteka 43,7 tys. zł; 2. MR 03.5320.170.2017 – udział w ½ części nieruchomości hipoteka 344,5 tys. zł; 3. MR-03.5320.51.2017 – lokal mieszkalny hipoteka 176,7 tys. zł; 4. MR-03.5320.27.2017 – spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego hipoteka 209,6 tys. zł; 5. MR-03.5320.102.2016 – udział w ½ części lokalu mieszkalnego hipoteka 56,1 tys. zł.

³⁵ MR 03.5320.1.2017.

³⁶ Dział 750 – Administracja publiczna; rozdział 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu); paragraf 096 – otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej.

³⁷ Przykładowo wpływy z tytułu spadków ewidencjonowano na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* w korespondencji z kontem 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* lub kontem 760 *Pozostałe przychody operacyjne* oraz zaklasyfikowano do rozdziału 750 i paragrafu 096/01 OR lub MR.

Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁸.
(dowód: akta kontroli str. 255,256,273,274,447-460,506,507,529-533,591,592,751-766)

Wartość odziedziczonego majątku przez Gminę, w latach 2015-2018 (do 31 marca), według spisów inwentarza sporządzonych dla ośmiu spraw wynosiła 3 530,1 tys. zł (odpowiednio: 2 941,8 tys. zł, 500,6 tys. zł i 87,7 tys. zł).

W ewidencji księgowej środków trwałych UMK ujęto sześć nieruchomości przejętych przez Gminę w drodze dziedziczenia na kwotę ogółem 4 668,9 tys. zł, tj. o 1 430,7 tys. zł wyższej niż wynikało ze spisu inwentarza (sprawy: MR-03.5320.1.2017, MR -03.5320.45.2017, MR-03.5320.120.2017 i MR-03.5320.125.2017). Wartość wymienionych nieruchomości określana została przez Biuro ds. Ewidencji Mienia UMK na zasadach ustalonych w zarządzeniu nr 3755/2014 Prezydenta, z tego dla:

- dwóch nieruchomości (MR-03.5320.120.2017 i MR-03.5320.125.2017) – nie przeprowadzono spisu inwentarza – wartość środka trwałego w wysokości 300 tys. zł określona została szacunkowo według średnich cen rynkowych publikowanych w internetowych portalach aukcyjnych;
- jednej nieruchomości (MR-03.5320.45.2017) – nie przeprowadzono spisu inwentarza – wartość w ewidencji księgowej ustalono w kwocie 226,2 tys. zł, na podstawie dwóch wniosków (z 10 sierpnia 2016 r. oraz 13 grudnia 2016 r.), w których ujęto udział Gminy w ¼ części udziału spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w wysokości 56,4 tys. zł oraz udział odkupiony od właściciela lokalu ¾ części prawa do lokalu mieszkalnego w wysokości 169,8 tys. zł (akta notarialny z 29 listopada 2016 r.);
- jednej nieruchomości (MR-03.5320.51.2017) – przeprowadzono spis inwentarza – do ewidencji księgowej przyjęto wartość samego lokalu w wysokości 331,6 tys. zł (bez wartości gruntu – opisano szczegółowo w pkt. ustalone nieprawidłowości);
- jednej nieruchomości (MR-03.5320.27.2017) – przeprowadzono spis inwentarza – do ewidencji księgowej przyjęto wartość według spisu inwentarza 111,1 tys. zł;
- jednej nieruchomości (MR-03.5320.1.2017), której wartość ze spisu inwentarza ustalono na 2 795,5 tys. zł, wartość środka trwałego ujęto w ewidencji księgowej wysokości 3 700 tys. zł na podstawie wniosku Wydziału Organizacji i Nadzoru UMK (2 grudnia 2015 r.).

Według wyjaśnień dyrektora Biura UMK w oparciu o dokumentację sprawy MR (...)1.2017 nie jest możliwe jednoznaczne podanie przyczyn wskazania przez ww. wydział wartości wyższej niż wynikającej z wyceny biegłego sporządzonej dla celów spisu inwentarza w 2013 r. Podana wartość (3 700 tys. zł) mogła wynikać np. z konieczności zastosowania aktualnych cen rynkowych budynku za m². Ponadto zgodnie z danymi Biura ds. Ewidencji Mienia UMK w wyniku weryfikacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ujawnionych został środek trwały w postaci działki położonej przy ww. nieruchomości o wartości inwentarzowej 564 tys. zł.

Na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych nieruchomości przekazano do zasobów Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 37,38,276,277,393-461,474-478,481, 496-498,601,603,606,613-629,744,747,816)

Biuro UMK dokonywało analizy długów spadkowych ujętych w spisie inwentarza w aspekcie skorzystania z zarzutu przedawnienia roszczeń (art. 118 k.c.).

(dowód: akta kontroli str. 279-281,747,793,803,804)

3.2. Czynności związane z zagospodarowaniem spadku przez Gminę prowadzone były przez pracowników referatu MR-3 Biura UMK przy współpracy z komórkami organizacyjnymi UMK oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi. Ocenę przydatności mienia ruchomego przejętego przez Gminę w badanym okresie dokonywał Zespół roboczy ds. oceny przydatności mienia ruchomego (opisanym szczegółowo w pkt. I wystąpienia

³⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., dalej: rozporządzenie MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków.

pokontrolnego). W wyniku przejęcia składników majątkowych (dot. 35 spraw) przedstawiających wymierną wartość majątkową lub historyczną, jednym z głównych sposobów ich wykorzystania było nieodpłatne przekazanie (protokolarnie) na rzecz miejskich jednostek organizacyjnych, np. Muzeum Historycznego Miasta Krakowa, MOPS (dotyczy głównie mebli oraz sprzętu elektronicznego), czy innych instytucji, np. Muzeum Inżynierii Miejskiej, Archiwum Narodowego w Krakowie, Polskiego Związku Niewidomych. Na przykładzie 10 spraw stwierdzono, że ocena przydatności tego mienia była wykonywana przez zespół w okresie od czterech miesięcy do ponad roku od daty wydania przez sąd prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę.

Oględziny trzech nieruchomości przejętych przez Gminę prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia spadku (MR-03.5320.1.2017, MR-03.5320.122.2017, MR-03.5320.131.2017) wykazały, iż drzwi do tych lokali były zabezpieczone zamkami. Mienie ruchome pozostawione w lokalach mieszkalnych przez spadkodawców (np. meble, sprzęt AGD oraz RTV) nie było ujęte w ewidencji ilościowo-wartościowej składników majątkowych prowadzonej przez UMK (nie posiadało numeru inwentarzowego).

(dowód: akta kontroli str. 10,282-391,556-566,614,615, 630-633,635,638,730,735-738,784-791)

3.3. Gmina ze sprzedaży składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia uzyskała 82,5 tys. zł, w tym 75,4 tys. zł ze sprzedaży udziału $\frac{1}{4}$ części nieruchomości w drodze bezprzetargowej³⁹ na rzecz współwłaściciela $\frac{3}{4}$ części przedmiotowej nieruchomości. W pozostałych przypadkach sprzedaż dotyczyła mienia ruchomego przejmowanego w drodze spadkobrania. Sprzedane ruchomości stanowiły głównie zużyte samochody oraz meble. Przy określeniu wartości ruchomości przyjęto wycenę ustaloną przez komornika sądowego w spisie inwentarza i opinii biegłego sądowego. Na okoliczność sprzedaży tego mienia sporządzono stosowną dokumentację (tj. protokoły przekazania, fakturę VAT oraz protokoły z ustaleń zespołu roboczego ds. oceny przydatności mienia ruchomego przejmowanego w drodze spadkobrania oraz po podmiotach gospodarczych). Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych⁴⁰, tj. udziału $\frac{1}{4}$ nieruchomości, zaklasyfikowano do paragrafu 077 (*odpłatne nabycie prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*) rozdziału 70005⁴¹, a ruchomości zaklasyfikowano do paragrafu 087 (*wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*) rozdziału 75023.

(dowód: akta kontroli str. 303,304,322,325,472,473,537-571,575-590,597)

3.4. Wydatki z tytułu przeprowadzonych przez Gminę postępowań spadkowych ewidencjonowane były na kontach księgowych zespołu 1, zespołu 2 oraz zespołu 4 przy uwzględnieniu klasyfikacji budżetowej i zadaniowej⁴². Ewidencja księgowa na poziomie analitycznym umożliwiała zidentyfikowanie poniesionych wydatków w związku z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi oraz zagospodarowaniem odziedziczonego spadku⁴³.

Wymienione wydatki realizowane były w ramach planu finansowego wydziału OR UMK, a następnie Biura UMK w zadaniach budżetowych, pn.:

- a) OR lub MR/SPA/01 – *Rejestracja spadku na podstawie postanowienia sądu, zgłoszenia z innych organów o prawdopodobieństwie dziedziczenia przez GMK (do 2016 r.);*
- b) OR lub MR/SPA/04 – *Wstępne badanie składu masy spadkowej (do 2016 r.);*
- c) MR/SPA/01 – *Przejmowanie spadków na rzecz Gminy (od 2017 r.).*

W latach 2015-2018 (do 31 marca) wydatki Gminy z tego tytułu wyniosły 683,9 tys. zł (odpowiednio: 325,8 tys. zł, 64 tys. zł, 275,5 tys. zł i 18,6 tys. zł). Zostały one poniesione na opłaty sądowe, komornicze i notarialne w kwocie 103,3 tys. zł (15,1%), opłaty czynszowe i inne opłaty związane z zarządzaniem, utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości w kwocie

³⁹ Zarządzenie nr 2881/2016 Prezydenta z 28 października 2016 r. w sprawie sprzedaży udziału Gminy w nieruchomości (...) w drodze bezprzetargowej.

⁴⁰ Wpłaty przyjmowano na rachunek Wydziału Podatków i Opłat UMK.

⁴¹ Rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

⁴² Zasady tworzenia nazw i symboli zadań ujęte zostały w załączniku nr 3 do zarządzenia Prezydenta nr 2896/2016 w sprawie sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa oraz planowania budżetu Miasta Krakowa.

⁴³ Przykładowo ewidencja w zakresie realizacji wydatku prowadzona była koncie 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami* w korespondencji z kontem 130 rozdziale 75095-paragraf/analitka do paragrafu OR lub MR/SPA/01 lub 04.

158 tys. zł (23,1%), spłatę długów spadkowych w kwocie 267,9 tys. zł (39,2%)⁴⁴ oraz spłatę odsetek od nieuregulowanych opłat za lokale mieszkalne lub długu spadkowego w kwocie 121,5 tys. zł (17,8%).

(dowód: akta kontroli str. 3,40,41,45-81,228-275,505-507,515-528,596,845)

W jednej sprawie (MR -03.5320.3.2016) wydatki poniesione przez Gminę z tytułu sporządzenia spisu inwentarza (0,9 tys. zł) przełożyły się ostatecznie na ujemny bilans spadku i dotyczyły sytuacji, w której spadkodawca nie pozostawił żadnego majątku. W okresie objętym kontrolą wartość poniesionych wydatków w związku z przejęciem spadku i jego zagospodarowaniem nie przekroczyła wartości odziedziczonych składników majątkowych nabytych przez Gminę w ramach spadku.

(dowód: akta kontroli str.100,209,572,594)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w łącznej wysokości 69,4 tys. zł (15 dowodów księgowych) poniesionych w związku z postępowaniami spadkowymi oraz zagospodarowaniem spadku (10,1% wydatków ogółem na ten cel). Wydatki te prawidłowo zaklasyfikowane wg działu, rozdziału oraz paragrafu, zgodnie z przepisami rozporządzenia MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 47,515,534-536)

Dyrektor Biura UMK podała, że w budżecie Gminy zapewniono środki pieniężne na pokrycie kosztów postępowania związanych z nabyciem spadku oraz jego zagospodarowaniem.

Środki te zaplanowano w wysokości:

- 369,5 tys. zł (2015 r. dla OR/SPA/01-04 UMK), wydatkowano 87,9% środków;
- 491,1 tys. zł w tym 300 tys. zł (od stycznia do maja 2016 r. dla OR/SPA/01-04 UMK) oraz 191,1 tys. zł (od czerwca do grudnia dla MR/SPA/01-04 UMK), ogółem wydatkowano 12,4% środków;
- 391,4 tys. zł (2017 r. dla MR/SPA/01), wydatkowano 70,2% środków.

(dowód: akta kontroli str. 47,209,506,515-526)

3.5. Wartość odziedziczonych przez Gminę w latach 2015-2018 (31 marca) długów spadkowych (stan bierny) wynosiła 3 461,2 tys. zł oraz 41,1 tys. CHF, w tym wartość zobowiązań wynikająca ze spisu inwentarza (dot. 12 spraw spadkowych) 1 846,4 tys. zł i 41,1 tys. CHF. Zobowiązania pozostające do spłaty stanowiły 1 743,3 tys. zł i 41,1 tys. CHF, w tym według spisu inwentarza odpowiedzialność Gminy za długi spadkowe do wartości stanu czynnego spadku wynosiła 167,5 tys. zł i 41,1 tys. CHF (sprawy: MR-03.5320.15.2016, MR-03.5320.170.2017, MR-03.5320.122.2017, MR-03.5320.51.2017, MR-03.5320.64.2017 i MR-03.5320.140.2017).

Spłacone przez Gminę długi w dwóch sprawach wynosiły 150,2 tys. zł i wynikały z zadłużeń spadkodawcy w spółdzielni mieszkaniowej oraz banku.

Zgodnie z art. 922 § 3 Kodeksu cywilnego do długów spadkowych należą, między innymi koszty postępowania spadkowego, w tym koszty sporządzenia spisu inwentarza.

Przy spłacie zadłużenia na rzecz banku w wysokości 111,2 tys. zł (do wysokości stanu czynnego spadku) nie uwzględniono kosztów sporządzenia spisu inwentarza w wysokości 548 zł (MR-03-5320.27.2017).

(dowód: akta kontroli str. 279-281,409,429,445,733,734,742,743,745,746,766-768)

Dyrektor Biura wyjaśniła, że wierzyciel uzyskał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym nakazujący Gminie zapłatę wymienionej kwoty. W związku z powyższym, pomniejszenie na tym etapie zapłaty o poniesione koszty sporządzenia spisu inwentarza prowadziłoby do uruchomienia postępowania egzekucyjnego przeciwko Gminie, co wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów komorniczych. W dalszej części wyjaśnień podała, że *zaległości w spłacie długów spadkowych do wartości czynnego spadku według spisu inwentarza wynikać mogą z okoliczności takich, jak m.in. konieczność uprzedniego dokonania dodatkowych czynności, w tym podziału wierzycieli z ustalonej*

⁴⁴ Kwoty danego roku obejmują również wartość spłaconych długów spadkowych z lat poprzednich nieobjętych przedmiotem kontroli, tj. spraw w których postanowienie o nabyciu spadku przez Gminę wydano przed 2015 r.

wysokości stanu czynnego oraz sprawdzenia ewentualnego przedawnienia (wymagających uzyskania dokumentów odnoszących się do terminów zapłaty przez spadkodawcę), lub też konieczności zwiększenia niezbędnych środków na ich spłatę w ramach planu finansowego UMK.

(dowód: akta kontroli str. 793,798,800,801,807)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek (MR 03.5320.45.2017), w którym Gmina jako spadkobierca przejęła majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy na mocy decyzji wydanej przez właściwy organ podatkowy (art. 97 i następne ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁵). Uregulowanie tego zobowiązania na rzecz urzędu skarbowego w kwocie 2,5 tys. zł nastąpiło 10 kwietnia 2017 r. W związku ze znacząco wyższą wartością stanu czynnego spadku (134,3 tys. zł) nie powoływano się na ograniczenie odpowiedzialności wynikającej z faktu nabycia spadku z dobrodziejstwem inwentarza.

(dowód: akta kontroli str. 101,421,474,477,481,573,594,595,792)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto zobowiązań z tytułu odziedziczonych długów spadkowych o wartości 3 461,2 tys. zł oraz 41,1 tys. CHF (w tym ze spisu inwentarza w kwocie 1 846,4 tys. zł i 41,1 tys. zł CHF)⁴⁶ oraz należności w kwocie 4 968,3 tys. zł (w tym ze spisu inwentarza 3 530,1 tys. zł).

Ponadto w ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto:

- wartości spadku wynikającego ze spisu inwentarza (gruntu, nieruchomości, udziały w nieruchomościach, środki pieniężne) na kwotę ogółem 291,1 tys. zł, z tego 145,5 tys. zł (2015 r.)⁴⁷, 57,9 tys. zł (2016 r.)⁴⁸ oraz 87,7 tys. zł (2017 r.)⁴⁹;
- odpowiedzialności za długi spadkowe do wartości stanu czynnego spadku na kwotę 167,5 tys. zł i 41,1 tys. CHF.

(dowód: akta kontroli str. 279-281,480,733,734,747,794,795)

Było to niezgodne z zapisami art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Jednocześnie w myśl art. 20 ust. 1 tej ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z kolei art. 24 ust. 1 i 2 księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, czyli dokonane zapisy mają odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródłami dochodów własnych gminy są m.in. spadki na rzecz gminy. Ponadto w załączniku nr 3 pkt II (opis kont) ppkt 30 oraz ppkt 71 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰ określono, że:

- konto 221 służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

⁴⁶ Zobowiązania pozostające do spłaty na koniec marca 2018 r. wynikające z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę stanowiły 1 743,3 tys. zł i 41,1 tys. CHF.

⁴⁷ Sprawa MR-03.5320-1.2017;

⁴⁸ Dotyczy trzech spraw o nr: 1. MR-03.5320.140.2017, 2. MR-03.5320.64.2017, 3. MR-03.5320.51.2017 ww. sprawie nie wpisano wartości części gruntu -59/1000 oszacowanej wg. operatu szacunkowego (z grudnia 2016 r.) na 25 tys. zł.

⁴⁹ Dotyczy trzech spraw o nr: 1. MR-03.5320.15.2016, 2. MR-03.5320.122.2017, 3. MR-03.5320.170.2016.

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1911, dalej: rozporządzenie MRIF w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

- konto 720 służy do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w szczególności dochodów, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Na stronie Wn konta 720 ujmuje się odpisy z tytułu dochodów budżetowych, a na stronie Ma konta 720 – przychody z tytułu dochodów budżetowych.

Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że podstawą zapisów księgowych w zakresie przypisu należności i zobowiązań (z tytułu dochodów i długów spadkowych) w myśl § 30 *Instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi podlegającymi, ewidencji analitycznej* są dokumenty źródłowe (w tym postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, faktury, rachunki) niezwłocznie po ich otrzymaniu, sprawdzeniu i zatwierdzeniu przez wydział merytoryczny powinny zostać przekazane do wydziału. W związku z powyższym, jeżeli dokumenty nie zostały przekazane do wydziału, zdarzenia wynikające z ww. dokumentów nie mogły zostać ujęte w ewidencji księgowej prowadzonej przez komórkę księgową.

Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, że w przypadku wpływu na rzecz Gminy dochodów ze spadku (pochodzących z rachunków bankowych) Biuro przekazuje do Wydziału Finansowego dokumenty określające ich podstawę, natomiast w przypadku składników majątkowych innych niż środki pieniężne do składników majątkowych zalicza się środki trwałe lub pozostałe środki trwałe, które są uznane za przydatne przez Urząd (§ 30 ww. instrukcji). Sam spis inwentarza, jako przedstawienie masy spadkowej (spisanej z natury), w skład którego wchodzi zarówno aktywa jak i pasywa, nie stanowi zdarzenia, na mocy którego można stwierdzić bezpośrednio i jednoznacznie o istnieniu zobowiązania o danej wysokości. Ujęcie przez komornika w ramach spisu inwentarza danego długu spadkowego zgłoszonego przez wierzyciela nie przesądza zatem jeszcze o obowiązku jego zapłaty, ani też o rzeczywistej wysokości w jakiej zapłata taka miałaby nastąpić.

(dowód: akta kontroli str. 145,146,793-795,802,806-812)

2. W ewidencji księgowej nie ujęto 10 nieruchomości stanowiących własność Gminy po uzyskaniu w latach 2015-2017 prawomocnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku (środków trwałych w postaci budynków, lokali i gruntów nabytych w drodze spadkobrania)⁵¹ o łącznej wartości 341,4 tys. zł i wpisaniu Gminy jako właściciela w księgach wieczystych. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 472,572,573,587,593,614,638,747,795)

Dyrektor Biura UMK wyjaśniła, że mając na uwadze konieczność pozyskania szczegółowych danych odnoszących się do nabytych nieruchomości skieruje wnioski do Biura ds. Ewidencji Mienia wraz ze skompletowaniem danych w szczególności co do wartości środka trwałego, przy pozyskaniu z części spraw wycen biegłego, dających podstawę dla przyjęcia takiej wartości do celów ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 795,815)

⁵¹ 1. MR-03.5320.122.2017 – lokal niemieszkalny – garaż nr 13-ZG-IV – wartość 25 tys. zł; 2. MR – 03.5320.101.2017 – udział w 3/128 części nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym przy ul. Chodkiewicza 12 w Krakowie – (nie ustalono wartości); 3. MR-03.5320.170.2017 – udział w 1/2 części nieruchomości w Liszkach, Gmina Kryspinów – wartość 54,8 tys. zł; 4. MR-03.5320.56.2017 – udział w 1/2 części lokalu mieszkalnego przy ul. Śliskiej 12/65 Kraków (z własnością lokalu związany był udział w 823/10000 części nieruchomości wspólnej) – (nie ustalono wartości); 5. MR-03.5320.56.2017 – lokal mieszkalny przy ul. Śliskiej 12/67 Kraków (z własnością lokalu związany był udział w 12/1000 części nieruchomości wspólnej) – (nie ustalono wartości); 6. MR-03.5320.56.2017 – udział w 1/4 części nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym przy ul. Konarskiego 18 Kraków) – (nie ustalono wartości); 7. MR-03.5320.45.2017 – udział 1/4 części nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym w Wierzbanowej nr 151, Gmina Wiśniowa – wartość 75,4 tys. zł; 8. MR-03.5320.102.2016 – udział w 1/2 części lokalu mieszkalnego na os. Dywizjonu 303 nr 23/38 (z własnością lokalu związany udział w 614/28207 części nieruchomości wspólnej) – wartość 135,6 tys. zł; 9. MR-03.5320.212.2017 – lokal mieszkalny przy ul. Felicjanek 15/8 Kraków (z własnością lokalu związany udział w 32/1000 części nieruchomości wspólnej) – wartość 50,6 tys. zł; 10. MR-03.5320.47.2017 – udział w 12/64 części nieruchomości zabudowanej przy ul. Przemysłowej 1 Kraków – (nie ustalono wartości).

3. Przechowywane w Urzędzie odziedziczone przez Gminę składniki majątkowe, tj. 53 ruchomości, których wartość Biuro UMK określiło na kwotę 52,6 tys. zł (np. meble, obrazy, książki, zegarki)⁵² oraz mienie ruchome, dla którego nie dokonano wyceny (np. meble, rowery, obrazy)⁵³ nie zostały ujęte ewidencji księgowej UMK⁵⁴ (w tym ewidencji ilościowo-wartościowej), co było niezgodne z art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Na przykład w lokalu mieszkalnym nabytym w drodze spadkobrania, oprócz ruchomości pochodzących z tego spadku, przechowywane były również ruchomości z innych spadków (tj. rowery, obrazy, sprzęt elektroniczny). Składniki majątkowe mienia ruchomego przechowywane były również w pokojach pracowników Biura UMK.

(dowód: akta kontroli str. 282-391,614,615,730,735-738)

Według obowiązującej w UMK *Instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi podlegającymi, ewidencji analitycznej (...)* ewidencję księgową składników majątkowych nabytych w drodze spadkobrania prowadzi Wydział Finansowy UMK, a właściwy wydział merytoryczny (Biuro UMK) był zobowiązany do przekazania wykazu nabytych w drodze spadkobrania składników majątkowych (środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych).

(dowód: akta kontroli str. 139-150,641-689)

Dyrektor Biura wyjaśniła, że ruchomości nabyte przez Gminę w drodze spadkobrania nie były ujmowane w ewidencji analitycznej, gdyż nie były uznane za przydatne do wykorzystania przez Urząd. Przechowywanie składników majątkowych w pokojach pracowników lub lokalu mieszkalnym nabytym w drodze spadkobrania wynikało z braku pomieszczeń magazynowych przeznaczonych na przechowywanie tych ruchomości. Warto też zaznaczyć, że przekazywanie lokali pochodzących ze spadków do ZBK wymagało całkowitego ich opróżnienia ze znajdujących się tam ruchomości. W dalszej części wyjaśnień podała, że *przechowywanie niektórych składników majątkowych (w tym obrazów i zegarków) w pokojach pracowników Biura ma charakter tymczasowy wynikający z konieczności okazania przedmiotów domowi aukcyjnemu, a następnie ich protokolarnego przekazania domowi aukcyjnemu celem dokonania sprzedaży na podstawie zawartej umowy komisji.*

(dowód: akta kontroli str. 796,798,799)

Do 21 czerwca 2018 r. nie podpisano umowy z domem aukcyjnym celem dokonania sprzedaży mienia ruchomego nabytego przez Gminę w drodze spadkobrania.

(dowód: akta kontroli str. 813)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości zagospodarowanie 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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

- 1) wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego zapisu każdego zdarzenia związanego z dziedziczeniem długów do wartości stanu czynnego spadku oraz aktywów (w tym mienia ruchomego), zgodnie z ich treścią ekonomiczną;
- 2) niezwłoczne składanie wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Gminy dla odziedziczonych nieruchomości;

⁵² 28 maja 2018 r.

⁵³ Sprawy o nr.: 1. MR.03.5320.125.2017; 2. MR.03.5320.94.2016; MR-03.5320.1.2017.

⁵⁴ Ewidencja analityczna składników majątkowych prowadzona jest przez Wydział Finansowy UMK na podstawie zarządzenia nr 1954/2017 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji gospodarowania składnikami majątkowymi, podlegającymi ewidencji analitycznej w Wydziale Finansowym.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- 3) podjęcie działań w celu wyegzekwowania roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z przedmiotów należących do spadku w sprawie MR-03.5320.1.2017.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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.

Kraków, dnia 3 lipca 2018 r.

Kontroler

Wiesław Matras
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor