



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.007.01.2018

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 Poznaniu
Kontroler	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/52/2018 z 20 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piły, Plac Staszica 10, 64-920 Piła (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły ² (dalej: Prezydent) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Piła realizowała 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. Nabyty w drodze spadku majątek w postaci praw własności nieruchomości ujmowano w księgach rachunkowych Urzędu. Procedury wewnętrzne regulujące przedmiot kontroli zostały ustalone i wprowadzone w trakcie trwania kontroli NIK. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewdrożeniu mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających efektywny i skuteczny przepływ informacji w zakresie obciążających Urząd zobowiązań z tytułu długów spadkowych oraz nabytego w spadku majątku trwałego i środków pieniężnych, co powodowało nieujawnianie bądź opóźnione ujawnianie tych zdarzeń w księgach rachunkowych i – w konsekwencji - skutkowało brakiem odzwierciedlenia tych składników majątkowych Gminy w odpowiednich sprawozdaniach dotyczących okresu, w którym zdarzenia te miały miejsce;
- nieujawnianiu w sposób niezwłoczny praw własności Gminy w księgach wieczystych odziedziczonych nieruchomości;
- niepodejmowaniu, do czasu kontroli, NIK działań mających na celu przejęcie we władanie budynku garażowego przy ul. Ludowej w Pile nabytego uprawomocnionym w listopadzie 2017 r. postanowieniem o nabyciu spadku.

NIK zwraca ponadto uwagę na nieuregulowanie sprawy korzystania przez drugiego współwłaściciela ze stanowiącego współwłasność Gminy Piła lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej w Pile, pomimo upływu 15 miesięcy od uprawomocnienia się postanowienia o nabyciu przez Gminę w spadku udziału w tym lokalu.

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

² Od 6 grudnia 2010 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

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 Urzędzie, do czasu kontroli NIK, nie opracowano odrębnych procedur dotyczących realizacji zadań związanych z podejmowaniem i prowadzeniem postępowań spadkowych, przyjęciem spadku oraz jego zagospodarowaniem.

W obowiązującym Regulaminie organizacyjnym Urzędu⁴, prowadzenie spraw związanych z nabywaniem nieruchomości do zasobu Gminy Piła w ramach postępowania spadkowego zostało przypisane Referatowi Obrotu Nieruchomościami funkcjonującemu w ramach Wydziału Gospodarki Nieruchomościami⁵. Podinspektorowi ds. prawnych w Wydziale GN powierzono zakresem czynności m.in. prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem wniosków do sądu, w szczególności w sprawach o regulowanie spraw spadkowych, gdy interes Gminy tego wymaga oraz reprezentowanie Gminy, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa, przed sądem w zakresie prowadzonych spraw. Dyrektor Wydziału GN i jej zastępca zostały upoważnione przez Prezydenta m.in. do podpisywania w jego imieniu zapytań kierowanych do sądów powszechnych w sprawach toczących się oraz zakończonych postępowań o stwierdzenie nabycia spadku, w sytuacji gdy Gmina Piła posiada interes prawny w ustaleniu spadkobierców zmarłego.

Zarządzeniem nr 1329 (51) 18 Prezydenta Miasta Piły z 20 lutego 2018 r. został wprowadzony sposób i tryb gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego mienia komunalnego będącymi w dyspozycji Urzędu oraz pozostałych jednostek organizacyjnych Miasta Piły.

Zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym m.in. zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zostały ustalone w uchwale Rady Miasta Piły z 29 sierpnia 2017 r.⁶.

Postępowania spadkowe, jak wyjaśnił Sekretarz Gminy Piła⁷, są prowadzone również przez Wydział Finansowy⁸ Urzędu oraz przez Zespół Radców Prawnych w Wydziale Organizacyjno-Prawnym.

Według zapisów w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, prowadzenie ewidencji księgowej budżetu Miasta należało do zadań Referatu Budżetu, a Referatowi Księgowości powierzona została realizacja wydatków Urzędu a także prowadzenie ewidencji księgowej dochodów oraz rachunkowości.

Funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Urzędu Zespół Radców Prawnych świadczył pomoc prawną dla Urzędu i Rady, w tym m.in. występował w charakterze pełnomocnika przed sądami i innymi organami.

⁴ Nadanym Zarządzeniem nr 805 (374) 16 Prezydenta Miasta Piły z dnia 7 grudnia 2016 r., które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

⁵ Dalej: Wydział GN.

⁶ Uchwała nr XXXIX/542/17 Rady Miasta Piły z dnia 29.08.2017 r. ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Wlkp. w dniu 6.09.2017 r. W związku z wejściem w życie tej uchwały moc utraciła m.in. uchwała Rady Miasta Piły z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie określenia zasad prowadzenia gospodarki nieruchomościami w Gminie Piła.

⁷ Odpowiedzi na pytania zadane Prezydentowi Miasta Piły, z jego upoważnienia, udzielał Sekretarz Gminy Piła (dalej Sekretarz Gminy).

⁸ Wydział ten składał się z Referatu Podatków i Oplat Lokalnych, Referatu Budżetu i Referatu Księgowości.

(akta kontroli, str. 6-36, 47, 56-58)

Ewidencja księgową wydatków prowadzona była w podziale na: klasyfikację budżetową, dysponenta środków, kontrahenta, analitycznie utworzony rodzaj świadczenia oraz podział na zadania własne i zlecone. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że do tej pory nie było konieczności wyodrębniania dodatkowego świadczenia obejmującego tylko wydatki związane z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi. Podał, że w wyniku analizy wydatków poniesionych w latach 2017 i 2018 oraz wpływu do Urzędu w bieżącym roku korespondencji w zakresie ewentualnych postępowania, w których Gmina może zostać spadkobiercą zauważono tendencję wzrostową spraw spadkowych. W związku z tym, dla ustalenia kwoty kosztów prowadzonych postępowania zostaną wprowadzone rozwiązania pozwalające na uzyskanie bezpośrednio z systemu kwoty kosztów postępowania według indywidualnej sprawy.

(akta kontroli, str. 364, 560)

Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że aktualnie prowadzone są prace nad zmianami regulaminu organizacyjnego dotyczącymi utworzenia nowego stanowiska urzędniczego ds. koordynowania prowadzenia spraw spadkowych, jak i uzupełnienia wspólnych zadań komórek organizacyjnych o postępowania spadkowe. Ponadto trwają rozmowy pomiędzy pracodawcami w sprawie pozyskania i przeniesienia pracownika na nowotworzone stanowisko oraz prace dotyczące opracowania szczegółowego trybu postępowania w zakresie zadań związanych z podejmowaniem i prowadzeniem postępowania spadkowych oraz przejęciem spadku. Dla potwierdzenia prowadzenia prac nad zmianą regulaminu załączył do wyjaśnień korespondencję w tej sprawie prowadzoną w I kwartale 2018 r. pomiędzy Sekretarzem Gminy, a Wydziałami Urzędu.

(akta kontroli, str. 8, 37-45)

1.2. W latach objętych kontrolą NIK, w Urzędzie nie przeprowadzono identyfikacji i analizy ryzyk w obszarze podejmowania i prowadzenia postępowania spadkowych, przyjęcia spadku oraz jego zagospodarowania.

(akta kontroli, str. 8)

1.3. W strukturze organizacyjnej Urzędu, do czasu kontroli NIK, nie została wyodrębniona komórka organizacyjna lub stanowisko pracy odpowiedzialne za podejmowanie i prowadzenie postępowania spadkowych, przyjęcie spadku oraz jego zagospodarowanie. Ustalenia w sprawie podziału zadań dotyczących postępowania spadkowego pomiędzy komórki organizacyjne i pracowników Urzędu zostały opisane w pkt 1.1. niniejszego wstąpienia.

(akta kontroli, str. 6-7)

1.4. W latach 2015-2018 sprawy związane z realizowaniem przez Gminę Piła praw i obowiązków spadkobiercy nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego⁹, kontroli organów Rady Miasta Piła - w tym komisji rewizyjnej, jak również regionalnej izby obrachunkowej.

(akta kontroli, str. 8, 48, 46, 55, 59-62, 63-92)

Sekretarz Gminy, nieprowadzenie kontroli w zakresie wykonywania praw i obowiązków spadkobiercy przez Gminę wyjaśnił m.in. brakiem sygnałów o występowaniu niepożądanych zdarzeń w tym zakresie oraz w jego ocenie poprawnie działającym systemem kontroli zarządczej. Podał również, że mając na uwadze wzrost w ostatnich latach liczby przedmiotowych spraw prowadzonych przez Gminę, przy kolejnym szacowaniu ryzyka w obszarach, wyodrębniony zostanie nowy obszar w postaci postępowania spadkowych.

⁹ W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębnione było Biuro Audytu i Kontroli. W biurze tym zatrudniony był w pełnym wymiarze czasu pracy audytor wewnętrzny, kierujący tym biurem.

(akta kontroli, str. 559)

1.5. W trakcie trwania kontroli NIK, Zarządzeniem nr 9/18 Kierownika Urzędu Miasta Piły z dnia 24 kwietnia 2018 r., obowiązującym od 1 maja 2018 r., określone zostały zadania związane z podejmowaniem i prowadzeniem postępowań spadkowych, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo nabycia spadku przez Gminę Piła oraz przyjęciem spadku, wykonywane w Urzędzie Miasta Piły. Koordynację tych zadań powierzono koordynatorowi ds. spadków w Zespole Radców Prawnych. Postanowienia tego zarządzenia znalazły odzwierciedlenie w zapisach Regulaminu organizacyjnego, wprowadzonych Zarządzeniem nr 1456(178)18 Prezydenta Miasta Piły z dnia 2 maja 2018 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Piły.

(akta kontroli, str. 578-598)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone i obowiązujące do czasu kontroli NIK mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze realizacji przez Gminę praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem nie zapewniły efektywnego i skutecznego przepływu informacji w zakresie obciążających jednostkę zobowiązań z tytułu długów spadkowych i nabytego w spadku majątku trwałego (praw własności nieruchomości). Niespełniona została tym samym dyspozycja przepisów art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. W konsekwencji, odziedziczone długi spadkowe oraz część majątku, do czasu kontroli NIK, nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, co opisane zostało w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji praw i obowiązków związanych z dziedziczeniem.

2. Egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie, jak podał Sekretarz Gminy w wyjaśnieniach z dnia 11 kwietnia 2018 r., nie był prowadzony odrębny rejestr spraw związanych z nabyciem spadków, ponieważ dotychczas nie opracowano szczegółowych procedur związanych z prowadzeniem spraw spadkowych. Aktualnie przygotowany jest projekt zarządzenia regulującego te zagadnienia.

W Wydziale GN prowadzony jest natomiast wewnętrzny spis spraw spadkowych, w których Gmina została wskazana jako spadkobierca. Spis ten obowiązuje dla spraw prowadzonych od 1 stycznia 2017 r.

(akta kontroli, str. 104, 108)

W latach 2015-2018 (do 31 marca) Gmina Piła¹¹ prowadziła 23 postępowania spadkowe, w których była potencjalnym spadkobiercą. W tym okresie rozpoczętych i zakończonych zostało po 18 postępowań. W ośmiu z nich sporządzone zostały spisy inwentarza, w których wartość czynnego spadku została ustalona w wysokości ogółem 661,5 tys. zł, a bierna wartość spadku 1 184,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 93-95, 97)

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

¹¹ Dalej: Gmina.

Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że działania prowadzone przez Wydział GN w zakresie postępowań spadkowych nie są ukierunkowane na pozyskanie masy spadkowej w drodze dziedziczenia przez Gminę. Wydział na bieżąco ustala i aktualizuje opłaty za użytkowanie wieczyste należących do gminy nieruchomości gruntowych i w tym zakresie dąży do ustalenia następców prawnych zmarłych użytkowników wieczystych, przypisania im stosownej opłaty, pobór tej opłaty i ewentualnej egzekucji.

(akta kontroli, str. 104)

2.2. W dwóch sprawach Gmina otrzymała informację od podmiotów zewnętrznych o możliwości powołania jej do dziedziczenia spadku, jako spadkobiercy ustawowego. W jednej z tych spraw (nr I Ns 587/14) Gmina uzyskała 26 lutego 2014 r. od podmiotu zewnętrznego informację o potencjalnym dziedziczeniu zobowiązań pieniężnych na kwotę 75,6 tys. zł. Wniosek do sądu o stwierdzenie nabycia przez Gminę tego spadku złożył również ten podmiot zewnętrzny w dniu 10 kwietnia 2014 r. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę w tej sprawie sąd wydał 29 października 2015 r.¹² W drugiej z tych spraw (nr I Ns 1477/15) wniosek o stwierdzenie nabycia spadku Gmina złożyła w dniu 9 grudnia 2015 r. w związku z powzięciem 15 września 2015 r. informacji w tej sprawie od byłej małżonki zmarłego. Potencjalnym przedmiotem dziedziczenia w tej sprawie była spółka udziału w prawie własności lokalu mieszkalnego w wysokości 38,1 tys. zł. Postanowienie o nabyciu spadku przez Gminę w tej sprawie zostało wydane przez sąd w dniu 14 września 2017 r.¹³

(akta kontroli, str. 93-94, 96, 101, 104-105, 109-114, 118, 204-212, 243-252)

2.3. W latach 2015-2018 (do 31 marca) wpłynęło do Urzędu w sumie 91 zawiadomień z banków o nieczynnych rachunkach bankowych 804 osób, z czego stan środków na rachunkach 45 osób wynosił 0 zł, a 29 osób był ujemny. W 2016 r. dodatkowo stany kont ustalone zostały dla trzech osób i wynosiły od 0,52 zł do 128,09 zł. W 2017 r.¹⁴ dodatkowo stany kont ustalono dla 705 osób i wynosiły one od 0,01 zł do 160 179,6 zł¹⁵. W 2018 r. (do 31 marca) dodatkowo stany kont ustalono dla 22 osób i wynosiły one od 0,10 zł do 3 069,95 zł.

Według zawiadomień z banków w 2017 r. Gmina potencjalnie dziedziczyła środki pieniężne w wysokości 342 tys. zł, a w I kwartale 2018 r. w wysokości 5 tys. zł. Z ustaleń dokonanych przez Gminę w stosunku do kwoty potencjalnego spadku w wysokości 347 tys. zł: w sprawach na kwotę 247 tys. zł spadkobiercy przeprowadzili postępowania spadkowe, w sprawach na kwotę 55 tys. zł ustalono istnienie potencjalnych spadkobierców tj. najbliższych krewnych zmarłych, w sprawach na kwotę 45 tys. zł¹⁶ trwają czynności weryfikacyjne zmierzające do ustalenia stanu faktycznego i prawnego.

(akta kontroli, str. 115-116)

¹² Protokół spisu inwentarza został sporządzony 24.10.2016 r. na wniosek Gminy złożony do komornika sądowego w dniu 29.02.2016 r. Ustalono w nim wartość czystego spadku wynoszącą minus 83 321,77 zł.

¹³ W dniu 13.11.2017 r. Gmina złożyła do sądu wniosek o zarządzenie sporządzenia spisu inwentarza; w dniu 29.01.2018 r. Gmina złożyła do komornika sądowego wniosek o sporządzenie spisu inwentarza; do dnia kontroli NIK protokół spisu inwentarza nie został sporządzony.

¹⁴ W dniu 12.12.2017 r. wpłynęły do Urzędu cztery zbiorcze informacje dotyczące łącznie 690 osób z dodatnim saldem konta.

¹⁵ Kwota 160 179,6 zł objęta była aktem poświadczenia dziedziczenia.

¹⁶ Środki te dotyczyły 675 osób, które zgromadzone miały na rachunkach bankowych kwoty od 0,01 zł do 3 351,29 zł (dla 586 osób kwoty na rachunkach nie przekraczały 100 zł, dla 85 osób kwoty te wynosiły od 100 zł do 1 000 zł, dla 4 osób były to kwoty od 1 001 zł do 3 351,29 zł z tym, że w jednym przypadku właściciel konta wykazującego stan środków w wysokości 1 794 zł nie figurował w ewidencji mieszkańców Piły).

Liczba osób, dla których stan środków na rachunkach bankowych przekraczał 100 zł, wynosiła 89¹⁷. Osoby te posiadały dodatkowo stany kont na łączną kwotę 24.283,54 zł, a 13 z tych osób posiadało na rachunkach bankowych środki pieniężne w kwocie przekraczającej 300 zł (w sumie na ich kontach dodatni stan konta wynosił ogółem 12.755,62 zł). Na próbie tych 13 osób, posiadających na rachunkach środki w wysokości ponad 300 zł NIK ustaliła, że Urząd w stosunku do wszystkich tych osób wystąpił do sądu z zapytaniem czy zostało przeprowadzone postępowanie spadkowe. Z informacji uzyskanej z sądu wynika, że nie zostały zarejestrowane sprawy o stwierdzenie nabycia spadku po 11 osobach, a po dwóch zarejestrowano oświadczenia w przedmiocie odrzucenia bądź przyjęcia spadku po zmarłych.

(akta kontroli, str. 119-133)

2.4. Dla 18 postępowań spadkowych sąd wydał postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przez Gminę, a pięć spraw było w toku i przedmiotowe postanowienia nie zostały jeszcze wydane. W czterech postępowaniach wniosek o stwierdzenie nabycia spadku złożyła Gmina, a w 19 - inny uprawniony podmiot. Spadkobiercą w postępowaniach, w których wniosek o stwierdzenie nabycia spadku złożyła Gmina, została Gmina.

(akta kontroli, str. 93-94, 98)

2.5. Spis inwentarza został sporządzony dla ośmiu postępowań spadkowych. Z wnioskiem o ich sporządzenie w siedmiu sprawach wystąpiła Gmina, a w jednej Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Wnioski te Gmina złożyła do sądu po wydaniu przez sąd postanowienia o stwierdzeniu nabycia przez nią spadku. Do dnia kontroli NIK w ośmiu sprawach spis inwentarza nie został sporządzony, pomimo złożenia przez Gminę wniosku do sądu o zarządzenie spisu inwentarza.

(akta kontroli, str. 333-336)

2.6. Do dnia kontroli NIK wniosek do sądu o zarządzenie sporządzenia spisu inwentarza nie został złożony w dwóch sprawach, tj. w sprawie oznaczonej nr I Ns 797/16, w której postanowienie o nabyciu spadku przez Gminę zostało wydane przez sąd w dniu 13 grudnia 2017 r. i w sprawie oznaczonej nr I Ns 696/13, w której postanowienie o nabyciu spadku przez Gminę zostało wydane przez sąd w dniu 5 listopada 2015 r. Sekretarz Gminy sprawę niezłożenia do sądu wniosków o sporządzenie spisu inwentarza wyjaśnił brakiem interesu Gminy Piła w jego sporządzeniu. Dalej podał, że w sprawie nr I Ns 797/16 Gmina odziedziczyła udział $\frac{1}{48}$ w użytkowaniu wieczystym nieruchomości stanowiącej własność Gminy - nastąpiła konfuzja praw, a w sprawie nr I Ns 696/13 ustalono, że zmarły nie posiadał żadnej nieruchomości na terenie Gminy Piła. W obu sprawach nie pojawił się wierzyciel domagający się zaspokojenia swojej wierzytelności.

(akta kontroli, str. 333-336, 340)

2.7. Ponadto w trakcie kontroli NIK (w dniu 10 kwietnia 2018 r.) przesłane zostały do komornika sądowego trzy wnioski o sporządzenie spisu inwentarza, w sprawach dla których sąd wydał postanowienia o zarządzeniu spisu inwentarza w dniach odpowiednio: 14 marca 2018 r. – w jednej sprawie i 15 listopada 2017 r. – w dwóch sprawach.

(akta kontroli, str. 339, 343-351)

2.8. W żadnym z prowadzonych przez Gminę w kontrolowanym okresie postępowań spadkowych nie toczyły się postępowania egzekucyjne w celu egzekucji długów spadkowych.

(akta kontroli, str. 339)

¹⁷ Urząd w stosunku do tych osób podjął czynności ustalając ich datę zgonu w systemie ELUD.

2.9. W czterech postępowaniach spadkowych (nr I Ns 631/16, I Ns 797/16, I Ns 496/16 i I Ns 832/13) Gmina odziedziczyła nieruchomości z obciążoną hipoteką. W jednym z tych postępowań (nr I Ns 832/13) w dniu 14 marca 2016 r. został sporządzony spis inwentarza, w którym komornik ustalił wpisy o hipotekach w księdze wieczystej dziedziczonej nieruchomości, stanowiące pasywa spadku o wartości ogółem 782,6 tys. zł. Według stanu na dzień 12 kwietnia 2018 r. w księdze wieczystej tej nieruchomości brak było wpisów o hipotekach. Wpisy te zostały wykreślone 27 lipca 2016 r. (tj. po czterech miesiącach od sporządzenia spisu inwentarza) na wniosek Gminy. Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że w postępowaniu wieczystoksięgowym udział brali wszyscy wierzyciele wskazani w księdze wieczystej, którzy nie uprawdopodobnili swoich roszczeń. Wierzytelności te były przedawnione na podstawie art. 118 Kodeks cywilny¹⁸ i art. 70 Ordynacja podatkowa¹⁹.

W pozostałych trzech sprawach do dnia kontroli NIK spisy inwentarza nie zostały sporządzone, a wpisy o hipotekach figurowały w księgach wieczystych odziedziczonych nieruchomości (według stanu na 12 kwietnia 2018 r.).

(akta kontroli, str. 177, 184, 221, 265-267, 278, 333-336, 554, 561-575)

2.10. Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że w żadnej z ww. spraw wierzyciele nie dochodzili swoich wierzytelności z nieruchomości obciążonej hipoteką bez względu na ograniczenie odpowiedzialności gminy do wartości czynnej spadku.

(akta kontroli, str. 340, 554)

2.11. W siedmiu postępowaniach spadkowych Gmina odziedziczyła majątek w postaci nieruchomości. W dwóch z tych postępowań (nr I Ns 331/5 i I Ns 832/13) zostały sporządzone spisy inwentarza oraz wyceny odziedziczonej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w pozostałych pięciu spisy do dnia kontroli NIK nie zostały sporządzone. Wśród tych pięciu postępowań - w czterech (nr I Ns 1198/16, I Ns 496/16, I Ns 631/16 i I Ns 66/17) odziedziczone nieruchomości przyjęto na stan środków trwałych, a ich wartość oszacowano na podstawie analizy cen transakcyjnych nieruchomości zlokalizowanych w sąsiedztwie nieruchomości dziedziczonych lub cen nieruchomości o podobnych parametrach. Uzasadnieniem dla takiego postępowania było przeprowadzenie przez komornika sądowego w najbliższym czasie spisu inwentarza, w toku którego zostanie powołany rzeczoznawca majątkowy. Odziedziczona $\frac{1}{48}$ udziału własności budynku mieszkalnego w postępowaniu nr I Ns 797/16 nie została przyjęta na stan środków trwałych.

(akta kontroli, str. 279, 290, 302, 311, 322, 333-336, 341, 607-610, 619)

2.12. Spośród ośmiu postępowań spadkowych, dla których sporządzony został spis inwentarza, w czterech czynny stan spadku stanowił majątek, którego przedmiotem był udział $\frac{1}{2}$ w prawie użytkowania wieczystego i nieruchomość o wartości 608,0 tys. zł, środki pieniężne w kwocie 4,1 tys. zł i udział $\frac{1}{2}$ we własnościowym spółdzielczym prawie do lokalu o wartości 49,5 tys. zł. Bierny stan spadku w tych ośmiu postępowaniach ustalony został na kwotę ogółem 1 184,6 tys. zł.

(akta kontroli, str. 94-95, 99, 368)

2.13. Gmina faktycznie nie włada odziedziczonym garażem (sprawa nr I Ns 66/17) przy ul. Ludowej, lokalem użytkowym przy ul. Wawelskiej, do którego odziedziczyła $\frac{1}{2}$ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie (sprawa nr I Ns 331/15) i budynkiem mieszkalnym przy ul. Lelewela, do którego odziedziczyła $\frac{1}{48}$ udziału we własności (sprawa I Ns 797/16).

¹⁸ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.), dalej Ordynacja podatkowa.

2.13.a. W trakcie kontroli NIK Urząd podjął działania mające na celu przejęcie władania nad garażem przy u. Ludowej. W dniu 26 kwietnia 2018 r. na drzwiach garażu została wywieszona informacja z prośbą o kontakt użytkownika z Urzędem i wysłane zostało pismo do prawdopodobnego użytkownika o udzielenie wyjaśnień. Z notatki sporządzonej 4 maja 2018 r. przez Kierownika Referatu Terenowo-Prawnego Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wynika, że użytkownik tego garażu skontaktował się z nim celem załatwienia sprawy.

(akta kontroli, str. 612, 617-626)

2.13.b. Lokal użytkowy przy ul. Wawelskiej w Pile, do którego Gmina w postępowaniu nr I Ns 331/15 odziedziczyła $\frac{1}{2}$ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie pozostaje w wyłącznej dyspozycji drugiego współwłaściciela (postanowienie o nabyciu tego spadku uprawomocniło się 15 grudnia 2016 r.).

W dniu 10 maja 2018 r. kontroler NIK ustalił, że w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) wpisany jest przedsiębiorca pod nazwą „A-Z M (...) B (...) P (...)G (...)”. W danych adresowych tej firmy jednym z adresów dodatkowych miejsc wykonywania działalności jest adres: ul. Wawelska (...) w Pile. Zmiana wpisu do CEIDG polegająca na dodaniu tego dodatkowego adresu wykonywania działalności została dokonana 15 września 2015 r.

W wyjaśnieniach, Sekretarz Gminy podał, że drugi ze współwłaścicieli tego lokalu twierdzi, że od ponad dwóch lat nie jest on wykorzystywany na cele działalności gospodarczej i nie przynosi jemu żadnych przychodów. Podał ponadto, że pomimo dokonania wpisu w CEIDG polegającej na dodaniu adresu przy ul. Wawelskiej (...) w Pile jako dodatkowego adresu wykonywania działalności gospodarczej, nie uruchomił on wówczas pod tym adresem działalności i nie prowadzi jej również do dzisiaj.

(akta kontroli, str. 222, 601-606, 661-662, 664)

2.13.c. Z ewidencji ludności wynika, że pod adresem, gdzie zlokalizowana była nieruchomość przy ul. Lelewela, do której Gmina nabyła w spadku $\frac{1}{48}$ udziału, zameldowany jest jeden ze współużytkowników wieczystych. Sekretarz Gminy podał w wyjaśnieniach, że fizyczne wydzielenie części budynku odpowiadającej odziedziczonemu udziałowi nie jest możliwe.

(akta kontroli, str. 612)

2.14. W 18 postępowaniach spadkowych prowadzonych w kontrolowanym okresie, zakończonych postanowieniami o nabyciu spadku, Gmina była jedynym spadkobiercą, nabywającym na podstawie ustawy spadek po zmarłym z dobrodziejstwem inwentarza.

(akta kontroli, str. 137, 141, 149, 152, 156, 165, 166, 178, 185, 196, 204, 213, 222, 235, 242, 243, 253, 262)

2.15. W księgach wieczystych (KW) w dziale II „Własność” prowadzonych dla nieruchomości nabytych w postępowaniach spadkowych (wg stanu na 12 kwietnia 2018 r.):

- figurował wpis „mienie komunalne Miasta Piła” - dla nieruchomości (budynki mieszkalny i produkcyjny przy ul. Rzemieślniczej w Pile) odziedziczonej w sprawie oznaczonej nr I Ns 832/13;
- figurował wpis „wspólność łączna współników spółki cywilnej” oraz podane były dane osobowe dwóch osób fizycznych - dla nieruchomości ($\frac{1}{2}$ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej w Pile) odziedziczonej w sprawie oznaczonej nr I Ns 331/15;
- figurował wpis „Gmina Piła” - dla nieruchomości odziedziczonej w sprawie nr I Ns 631/16 (położonej w Pile przy ul. Buczka);

- ujawnionym był spadkodawca postępowania spadkowego nr I Ns 496/16 dla nieruchomości przy ul. Kossaka w Pile;

- figurował wpis „mienie komunalne miasta Pily” oraz ujawnione były dane spadkodawców, po których nieruchomości odziedziczyła Gmina; spadkodawcy ci ujawnieni byli w KW jako użytkownicy wieczystości gruntów i właściciele budynku stanowiącego odrębną nieruchomość (dotyczy budynku garażowego przy ul. Ludowej w Pile i budynku mieszkalnego przy ul. Lelewela w Pile, odziedziczonych w postępowaniach odpowiednio nr: I Ns 66/17 i I Ns 797/16).

Dla nieruchomości przy ul. Tetmajera w Pile odziedziczonej w postępowaniu nr I Ns 1198/16 nie została założona KW. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku w tym postępowaniu zostało wydane 14 września 2017 r.

(akta kontroli, str. 174, 182, 190, 219, 232, 276, 340, 627)

2.16. W latach objętych kontrolą NIK nie było przypadków nabycia przez Gminę składników majątkowych po osobach zmarłych w trybie innym niż spadkobranie.

(akta kontroli, str. 340)

2.17. Sekretarz Gminy wskazał na następujące problemy związane z postępowaniami spadkowymi: koszty związane z prowadzeniem tych postępowań, trudności w pozyskaniu danych osobowych potencjalnych spadkobierców wynikające z zamieszkania poza terenem Gminy lub za granicą, ograniczone możliwości ustalenia kręgu spadkobierców, trudności z udostępnieniem odziedziczonych nieruchomości z zasobu wynikające z nabycia udziału w nieruchomości, obciążeń hipotecznych i innych, złego ich stanu technicznego i użytkowania nieruchomości przez osoby trzecie bez tytułu prawnego. Dalej podał, że Skarb Państwa powinien przejąć obowiązki spadkobiercy ustawowego oraz posiadać możliwość nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy odziedziczonych nieruchomości w celu włączenia do gminnego zasobu z zastrzeżeniem, że przekazane nieruchomości wolne są od długów, roszczeń i obciążeń na rzecz osób trzecich, a ich zagospodarowanie nie jest zastrzeżone żadnym warunkiem. Wprowadzony od 1 lipca 2017 r. w ustawie Prawo bankowe obowiązek informowania gmin o nieaktywnych rachunkach bankowych spowodował konieczność weryfikacji przez pracowników gminy ogromnej liczby dokumentów, często dotyczących znikomych środków pieniężnych. Czynności te w żaden sposób nie przyczyniają się do pozyskiwania majątku przez gminę, a w dużej mierze obarczają gminę dodatkowymi kosztami i obowiązkami. W sprawie zmiany przepisów „prawa spadkowego” Sekretarz Gminy zaproponował wprowadzenie regulacji ograniczających odpowiedzialność gminy tylko do przedmiotów nabytych w drodze dziedziczenia oraz dotyczących bezwzględnego zakazu prowadzenia wszelkich postępowań egzekucyjnych do czasu uzyskania przez gminę spisu inwentarza. Ponadto należałoby wykreślić przepisy dotyczące wydawania przez sąd postanowień o zarządzeniu spisu inwentarza – jest to zbędny, wydłużający postępowanie element postępowania spadkowego.

(akta kontroli, str. 106-107)

Uwaga dotycząca kontrolowanej działalności

NIK wskazuje, że z punktu widzenia interesu gospodarczego Gminy, pozostawanie w stosunku współwłasności nieruchomości przy ul. Wawelskiej (lokal użytkowy) oraz przy ul. Lelewela (budynek mieszkalny) może nie być korzystne. Do momentu podziału spadku, wszyscy spadkobiercy są bowiem współwłaścicielami całego spadku i wszystkich rzeczy wchodzących w jego skład, co może powodować obniżenie wartości nieruchomości i utrudniać realizowanie zadań Gminy.

NIK dostrzegając pozytywny fakt podjęcia przez Gminę negocjacji z współwłaścicielem lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej, dotyczących ustalenia warunków zbycia udziału przez tego współwłaściciela, zauważa jednak, że od

uprawomocnienia się postanowienia o nabyciu w spadku tego lokalu upłynęło już 15 miesięcy, a Gmina nadal nie wyszła z tej współwłasności.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nieujawnienie do dnia kontroli NIK (do 12 kwietnia 2018 r.) w KW praw własności Gminy Piła do czterech nieruchomości położonych w Pile przy ul. Wawelskiej, ul. Kossaka, ul. Ludowej i ul. Lelewela odziedziczonych na mocy postanowień sądu, które wpłynęły do Urzędu odpowiednio: 27 grudnia 2016 r., 28 lutego 2018 r., 13 grudnia 2017 r. i 8 lutego 2018 r. było niezgodne z przepisami art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²⁰, zobowiązującymi właściciela nieruchomości do niezwłocznego ujawnienia swego prawa w KW.

(akta kontroli, str. 166, 174, 178, 182, 185, 190, 222, 232)

Sekretarz Gminy nieujawnienie ww. praw własności Gminy w KW wyjaśnił:

- prowadzonymi aktualnie rozmowami na temat zbycia nieruchomości przy ul. Wawelskiej, od wyników których zależeć będzie decyzja, czy zasadne będzie ujawnienie nabytego prawa w KW czy też nie oraz

- trwającymi postępowaniami spadkowymi, w tym o sporządzenie spisu inwentarza (nieruchomości położone w Pile przy ul. Kossaka, ul. Ludowej, u. Lelewela).

(akta kontroli, str. 340, 600-606)

NIK wskazuje, że w świetle art. 35 ust. 2 ustawy o KW, jeżeli osoba trzecia doznała szkody na skutek nieujawnienia prawa własności w księdze wieczystej, właściciel ponosi odpowiedzialność za szkodę powstałą na skutek niewykonania, bądź opieszałości w wykonaniu tego obowiązku.

2) Niepodejmowanie do dnia kontroli NIK działań mających na celu przejęcie władania nad garażem przy ul. Ludowej w Pile, odziedziczonym w październiku 2017 r.²¹, było niezgodne z wyrażoną w przepisach art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym²² zasadą zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym oraz jego ochrony.

(akta kontroli, str. 185, 222, 612, 617-626)

Sprawę ww. budynku garażowego Sekretarz Gminy wyjaśnił tym, że nieruchomość nie generuje kosztów utrzymania, które obciążałyby Gminę. Nie było zatem, jego zdaniem, koniecznym podejmowanie bezzwłocznych działań mających na celu przejęcie władania nieruchomością oraz tym, że Gmina dokona obciążenia obecnego użytkownika garażu opłatą za bezumowne korzystanie za okres, w którym użytkownik nim władał.

(akta kontroli, str. 605, 664, 667)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, egzekwowanie praw i wykonywanie obowiązków związanych z dziedziczeniem.

3. Zagospodarowanie składników majątkowych pozyskanych w drodze dziedziczenia

Opis stanu
faktycznego

3.1. W czterech spośród ośmiu postępowań spadkowych, w których zostały sporządzone spisy inwentarza, Gmina odziedziczyła majątek (aktywa stan czynny

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm., dalej ustawa o KW.

²¹ Postanowienie o nabyciu spadku, na podstawie którego Gmina stała się spadkobiercą tej nieruchomości uprawomocniło się 3.11.2017 r.

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.

spadku), a w każdym z nich odziedziczyła długi spadkowe (pasywa stan bierny spadku). W księgach rachunkowych Urzędu zostały ujęte odziedziczone w dwóch postępowaniach aktywa - nieruchomości o wartości 399,5 tys. zł. Odziedziczone w dwóch postępowaniach aktywa - środki pieniężne w wysokości 4,1 tys. zł oraz odziedziczone w czterech postępowaniach długi o wartości ogółem 661,2 tys. zł, odpowiadającej wartości czynnego spadku wskazanego w spisie z inwentarza²³, w księgach rachunkowych Urzędu nie zostały ujawnione. Ustalenia w tym zakresie zostały opisane poniżej.

(akta kontroli, str. 333-336, 362, 364)

3.1.a. Nieruchomości budynkowe przy ul. Rzemieślniczej w Pile odziedziczone w postępowaniu nr I Ns 832/13 zostały przyjęte w lipcu 2015 r. dokumentami OT na stan środków trwałych Urzędu, po upływie pięciu miesięcy od wydania postanowienia o nabyciu spadku przez Gminę (uprawomocnionego 21 lutego 2015 r.). Wartość odziedziczonych budynków w wysokości ogółem 350,9 tys. zł (budynek warsztatowy o wartości 228,1 tys. zł i budynek mieszkalny z garażem o wartości 122,8 tys. zł) została ujęta po stronie Wn konta 011-01 Środki trwale i po stronie Ma konta 800-016 Fundusz jednostki. Wartości, w których przyjęto te środki trwale były zgodne z wartościami ustalonymi w operacie szacunkowym na dzień 17 lipca 2015 r. W skład aktywów spadku wchodziła ponadto nieruchomość gruntowa, którą rzeczoznawca wycenił na kwotę 79,5 tys. zł. Właścicielem tej nieruchomości była Gmina Piła. Spadkodawca władał nią jako użytkownik wieczysty i w wyniku przejęcia spadku nastąpiło wygaszenie tego prawa bez wpływu na wartość aktywów Gminy.

W protokole spisu inwentarza wartość aktywów na dzień otwarcia spadku (tj. 29 września 2012 r.) została oszacowana przez biegłego sądowego na kwotę 608 tys. zł, a pasywów na kwotę 782,6 tys. zł. Aktywa spadku, według zapisów w spisie inwentarza stanowiła nieruchomość gruntowa będąca w użytkowaniu wieczystym spadkodawcy, zabudowana budynkiem mieszkalnym oraz budynkiem produkcyjnym, a pasywa - długi zabezpieczone hipotekami wpisanymi do KW odziedziczonej nieruchomości, które na wniosek Gminy zostały wykreślone (ustalenia w tym zakresie zostały opisane w pkt 2.9. niniejszego wystąpienia). W spisie inwentarza komornik podał wartość aktywów ogółem wynoszącą 608 tys. zł, bez podania wartości poszczególnych składników nieruchomości stanowiących te aktywa spadku.

(akta kontroli, str. 262, 265-267, 316-323, 554, 561-575)

3.1.b. Odziedziczona w postępowaniu nr I Ns 331/15 ½ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej w Pile o wartości 49 465 zł w styczniu 2018 r. została przyjęta²⁴ do użytkowania dokumentem PT, po upływie 13 miesięcy od wydania w dniu 23 listopada 2016 r. postanowienia o nabyciu spadku przez Gminę (uprawomocnionego 15 grudnia 2016 r.). Wartość odziedziczonego udziału została ujęta po stronie Wn konta 011-01 Środki trwale i po stronie Ma konta 800-016 Fundusz jednostki. Wartości, w których przyjęto te środki trwale były zgodne z wartościami ustalonymi w operacie szacunkowym na dzień 30 grudnia 2014 r.

W protokole spisu inwentarza wartość aktywów spadku, stanowiąca prawo do ½ ww. nieruchomości według stanu na dzień otwarcia spadku (tj. 30 grudnia 2014 r.) została oszacowana przez biegłego sądowego na kwotę 49 465 zł. Pasywa spadku, których wartość komornik ustalił na kwotę 111,2 tys. zł, stanowiło zadłużenie wobec ZUS

²³ Art. 1031 § 2 w związku z art. 1023 ustawy z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U z 2017 r. poz. 459 ze zm.).

²⁴ WGN w piśmie z 15.01.2018 r. zwrócił się z prośbą do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (WGKiM) o przyjęcie na stan tego środka trwałego

w wysokości 15 468,87 zł (które zostało opisane w pkt 3.9. niniejszego wystąpienia) oraz zobowiązanie solidarne wobec osoby fizycznej stwierdzone tytułem wykonawczym na kwotę 95 714,93 zł.

(akta kontroli, str. 222, 227-229, 298-302)

3.1.c. W spisie inwentarza sporządzonym w postępowaniu spadkowym nr I Ns 1483/16 komornik podał, że aktywa spadku wynosiły 4 tys. zł, stanowiąc zasilek pogrzebowy, a pasywa wynosiły 3,6 tys. zł i stanowiły koszty ceremonii pogrzebowej. Czysta masa spadkowa wyniosła 0,4 tys. zł. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że Gmina nie będzie dochodziła kwoty 0,4 tys. zł ponieważ brak jest podstaw prawnych do dochodzenia tej kwoty od dzieci spadkodawczyni, które poniosły koszty pogrzebu²⁵ i którym z mocy prawa przysługiwał zasilek pogrzebowy w kwocie 4,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 158-161, 557)

3.1.d. W spisie inwentarza sporządzonym w postępowaniu spadkowym nr I Ns 614/14 komornik wskazał aktywa spadku w kwocie wynoszącej 63,4 zł, w postaci środków pieniężnych na trzech rachunkach bankowych (kwoty 4 zł, 9 zł i 50 zł). Pasywa spadku wynosiły 154,9 tys. zł i stanowiły zadłużenia na rachunkach bankowych i kartach kredytowych w 10 bankach.

(akta kontroli, str. 238-241)

3.2. Odziedziczone nieruchomości (opisane w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia) zostały przekazane w administrowanie Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Pile (MZGM), będącemu jednostką budżetową Gminy.

Nieruchomości odziedziczone w postępowaniu nr I Ns 832/13, przyjęte na stan środków trwałych Urzędu w lipcu 2015 r., zostały przekazane do MZGM protokołami zdawczo-odbiorczymi w sierpniu 2015 r. Działka zabudowana odziedziczonym budynkiem mieszkalnym i garażem przygotowywana jest do sprzedaży, a zabudowana budynkiem warsztatowym została oddana w najem.

(akta kontroli, str. 324-332, 342, 609)

Odziedziczona ½ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu użytkowego w postępowaniu oznaczonym nr I Ns 331/15, przyjęta na stan środków trwałych Urzędu w styczniu 2018 r., została przekazana do MZGM protokołem zdawczo-odbiorczym w marcu 2018 r. Gmina Piła prowadzi rozmowy ze współwłaścicielem na temat zbycia swojego udziału w tym lokalu i negocjuje warunki przyszłej umowy sprzedaży.

(akta kontroli, str. 304-310, 341, 609)

3.3. W pięciu postępowaniach spadkowych, w których spisy inwentarza nie zostały jeszcze sporządzone, Gmina odziedziczyła prawa własności nieruchomości. W ewidencji księgowej Urzędu ujawnione zostały odziedziczone nieruchomości w czterech z tych postępowania, co zaprezentowane zostało poniżej.

3.3.a. W ewidencji księgowej Urzędu (Wn konta 011-01 Środki trwałe i Ma konta 800-016 Fundusz jednostki) zostały ujęte w czerwcu 2017 r., w styczniu 2018 r. i w kwietniu 2018 r. nieruchomości odziedziczone w czterech postępowaniach oznaczonych odpowiednio nr I Ns 631/16, I Ns 1198/16, I Ns 496/16 i I Ns 66/17, w których do dnia kontroli NIK nie zostały sporządzone spisy inwentarza. Trzy²⁶ z tych nieruchomości zostały przekazane do MZGM, odpowiednio: w czerwcu 2017 r., w marcu 2018 r. i w kwietniu 2018 r.

²⁵ Art. 77 i 78 ustawy z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383).

²⁶ Do 10 maja 2018 r. nie przekazano do MZGM garażu odziedziczonego w postępowaniu nr I Ns 66/17.

W dniu 16 czerwca 2017 r. dowodem PT Urząd przyjął²⁷ do użytkowania lokal mieszkalny przy ul. Buczka w Pile w wartości 66 700,00 zł (Wn konta 011-01 i Ma konta 800-016). Postanowienie sądowe o stwierdzeniu nabycia tego spadku zostało wydane 8 lutego 2017 r. (uprawomocnione 9 marca 2017 r.). Lokal ten aktualnie jest pustostanem i oczekuje na decyzję o jego przeznaczeniu, która zostanie podjęta po sporządzeniu spisu inwentarza.

W dniu 15 stycznia 2018 r. dowodem PT Urząd przyjął²⁸ do użytkowania spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego przy ul. Tetmajera w Pile w wartości 69 597,14 zł (Wn konta 011-01 i Ma konta 800-016). Postanowienie sądowe o stwierdzeniu nabycia tego spadku zostało wydane 14 września 2017 r. (uprawomocnione 6 października 2017 r.). Lokal wymaga remontu kapitalnego, jest zdewastowany.

W dniu 8 kwietnia 2018 r. (w trakcie trwania kontroli NIK²⁹) dowodem ZW Urząd zwiększył wartość środków trwałych o wartość odziedziczonych gruntów wynoszącą 4 453,17 zł (Wn konta 011-00 i Ma konta 800-016) oraz dowodem PT przyjął do używania lokal mieszkalny o wartości 41 181,00 zł (Wn 011-01 i Ma 800-016). Nieruchomości zlokalizowane były przy ul. Kossaka w Pile. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia tego spadku zostało wydane 6 grudnia 2017 r. (uprawomocnione 28 grudnia 2017 r.). Lokal był pustostanem zajęтым w dniu 20 marca 2018 r. przez pracowników Urzędu, którzy wymienili klucze w drzwiach.

W dniu 25 kwietnia 2018 r. (w trakcie trwania kontroli NIK³⁰) dowodem PT Urząd przyjął na stan środków trwałych budynek garażowy przy ul. Ludowej w Pile o wartości 11 623 zł (Wn konta 011-01 i Ma konta 800-016). Postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia tego spadku zostało wydane 12 października 2017 r. (uprawomocnione 3 listopada 2017 r.). Budynek nie został przejęty przez Gminę i użytkuje go osoba trzecia.

(akta kontroli, str. 280-295, 311, 341, 607-610, 612)

3.3.b. W ewidencji księgowej Urzędu nie został ujęty udział $\frac{1}{48}$ prawa własności budynku mieszkalnego przy ul. Lelewela w Pile odziedziczony w postępowaniu nr I Ns 797/16, w którym postanowienie o nabyciu spadku zostało wydane 13 grudnia 2017 r. (prawomocne od 4 stycznia 2018 r.). Urząd faktycznie nie przejął we władanie części nieruchomości, ze względu na niemożność fizycznego wydzielenia części budynku, odpowiadającej odziedziczonemu udziałowi.

(akta kontroli, str. 335, 341, 608, 612)

3.4. W objętych kontrolą NIK latach, Gmina uzyskała dochody z odziedziczonego majątku pochodzące z:

- opłat pobranych przez MZGM w wysokości ogółem 29 322,92 zł z tytułu najmu budynku magazynowego odziedziczonego w postępowaniu I Ns 832/13;
- wpływów ze sprzedaży 50% udziałów w samochodzie osobowym odziedziczonym w postępowaniu spadkowym nr I Ns 863/09 w wysokości 750 zł (nie objętym kontrolą NIK).

(akta kontroli, str. 559)

3.5. W latach 2015-2018 (do 31 marca) Gmina poniosła wydatki w związku z prowadzonymi postępowaniami spadkowymi oraz zagospodarowaniem mienia odziedziczonego w spadku wynoszące w poszczególnych latach tego okresu

²⁷ WGN w piśmie z 16.06.2017 r. zwrócił się z prośbą do Wydziału Finansowego (WF) o ujawnienie tego środka trwałego.

²⁸ WGN w piśmie z 15.01.2018 r. zwrócił się do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej o przyjęcie na stan tego środka trwałego.

²⁹ WGN w piśmie z 6.04.2018 r. zwrócił się z prośbą do WF o ujawnienie tego środka trwałego.

³⁰ WGN w piśmie z 25.04.2018 r. zwrócił się z prośbą do WF o ujawnienie tego środka trwałego.

odpowiednio: 2 873,45 zł, 4 995,52 zł, 27 702,17 zł i 14 616,75 zł. W ogólnej kwocie tych wydatków Gminy wynoszącej 50 187,89 zł, wydatki MZGM na opłaty czynszowe i inne związane z zarządzaniem, utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości stanowiły 55,6% (27 883,8 zł).

Pozostałe z tych wydatków stanowiły opłaty sądowe, kancelaryjne, komornicze i notarialne oraz koszty operatów szacunkowych i podziału działki. Wydatki te Urząd sfinansował środkami na wydatki: działu 700 Gospodarka mieszkaniowa rozdziału 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii i § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, działu 750 Administracja publiczna rozdziału 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) § 4610 lub działu 710 Działalność usługowa rozdziału 71012 Zadania z zakresu geodezji i kartografii § 4300 Zakup usług pozostałych.

(akta kontroli, str. 364, 365-368)

Kwestia sposobu prowadzenia ewidencji księgowej wydatków budżetowych została omówiona w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego.

3.6. Wśród czterech postępowań spadkowych, w wyniku których Gmina odziedziczyła majątek, wydatki gminne na ich prowadzenie i zagospodarowanie spadku kształtowały się następująco: 1,9 tys. zł na sprawę nr I Ns 331/15, w której wartość czynna spadku wynosiła 49,5 tys. zł; 0,8 tys. zł na sprawę nr I Ns 1483/16, w której wartość czynna spadku wynosiła 4,0 tys. zł; 0,9 tys. zł na sprawę nr I Ns 614/14, w której wartość czynna spadku wynosiła 0,06 tys. zł; 7,7 tys. zł na sprawę nr I Ns 832/13, w której wartość czynna spadku wynosiła 608,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 368)

3.7. Wydatki na realizację postępowań związanych z nabyciem spadków oraz ich zagospodarowaniem były planowane wraz z innymi kosztami postępowań sądowych i prokuratorskich w dz. 700 rozdz. 70005 § 4610 i w dz. 750 rozdz. 75023 § 4610. Skarbnik Gminy Piła wyjaśniła, że na etapie projektowania budżetu oszacowanie wielkości zapotrzebowania w tak dużej szczegółowości jest bardzo trudne i dlatego wielkości zapisane w projektach budżetu są ustalane na bezpiecznym poziomie, umożliwiającym ponoszenie wydatków nawet nieprzewidzianych na etapie projektu. W przypadku ewentualnego pojawienia się nieoczekiwanych zdarzeń powodujących zwiększenie kosztów tego rodzaju w trakcie roku budżetowego, plany są weryfikowane i odpowiednio zmieniane.

(akta kontroli, str. 360-361)

3.8. W księgach rachunkowych Urzędu nie odnotowano w latach 2015-2018 (do 31 marca) spłaty długów spadkowych oraz na dzień 31 marca 2018 r. w księgach rachunkowych nie ma zaewidencjonowanych pozostałych do spłaty przez Gminę długów spadkowych.

(akta kontroli, str. 364)

3.9. W dniu 21 marca 2018 r. wpłynęła do Urzędu decyzja ZUS oddział w Pile o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek płatnika, po którym spadek odziedziczyła Gmina (w postępowaniu spadkowym nr 331/15). Wysokość zobowiązania płatnika wobec ZUS na dzień otwarcia spadku została określona na łączną kwotę 15 468,87 zł, z terminem zapłaty do 4 kwietnia 2018 r. Przelewu tego zobowiązania ze środków na wydatki w dziale 750 Administracja publiczna rozdziale 75095 Pozostała działalność § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne Urząd dokonał w dniu 6 kwietnia 2018 r.

Według wyjaśnień Sekretarza Gminy dowodem PK wystawionym 30 kwietnia 2018 r., po otrzymaniu pisma NIK o wyjaśnienie sprawy sfinansowania całości zobowiązań z wydatków w § 4110, dokonano powtórnej analizy tej decyzji i rozszerzono wydatki

na pozostałe elementy decyzji, w ten sposób, że zobowiązanie z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne w wysokości 2 925,79 zł sfinansowano z § 4130 Składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na fundusz pracy w wysokości 717,71 zł sfinansowano z § 4120 Składki na Fundusz Pracy, a odsetki za zwłokę w opłacie tych trzech składek w wysokości 3 314 zł sfinansowano z § 4580 Pozostałe odsetki.

(akta kontroli, str. 352-359, 632-633, 649-651)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ustalone w powyższej decyzji ZUS długi spadkowe w kwocie 15 468,87 zł Urząd przełał z opóźnieniem. W decyzji ostateczny termin zapłaty ustalony został na 14 dni od daty jej doręczenia, tj. 4 kwietnia 2018 r., natomiast przelew dokonano 6 kwietnia 2018 r. Sekretarz Gminy sprawę nieterminowego uregulowania zobowiązania wyjaśnił przekazaniem do Skarbnika Gminy dyspozycji z Zespołu Radców Prawnych i wraz z dokumentacją niezbędną do dokonania przelewu w dniu 5 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli, str. 355-359, 632, 652)

Ustalone nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Z naruszeniem przepisów art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹, 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 wysokości 49 465 zł, odpowiadającej zakresowi odpowiedzialności Gminy za długi wykazane w spisie inwentarza sporządzonym w grudniu 2017 r. i złożonym w Urzędzie 5 stycznia 2018 r., nie zostały zewidencjonowane na koncie rozrachunkowym z tytułu zobowiązań, według stanu zobowiązań Urzędu na 31 marca 2018 r.;
- aktywa i pasywa³² spadku w wysokości 63,4 zł ustalonej w spisie inwentarza sporządzonym i potwierdzonym za zgodność z oryginałem przez komornika w styczniu 2018 r., nie zostały zewidencjonowane na kontach rozrachunkowych z tytułu zobowiązań i należności Urzędu, według stanu na 31 marca 2018 r.;
- na podstawie prawomocnego w dniu 15 grudnia 2016 r. postanowienia o nabyciu spadku - 1/2 udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej w Pile o wartości 49 465 zł, ujęto w ewidencji środków trwałych dopiero w styczniu 2018 r.,
- na podstawie prawomocnego w dniu 6 października 2017 r. postanowienia o nabyciu spadku - spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego przy ul. Tetmajera w Pile w wartości 69 597,14 zł, ujęto w ewidencji środków trwałych dopiero w styczniu 2018 r.;
- na podstawie prawomocnego w dniu 28 grudnia 2017 r. postanowienia o nabyciu spadku - grunty o wartości 4 453,17 zł i lokal mieszkalny o wartości 41 181,00 zł, położone przy ul. Kossaka w Pile, ujęto w ewidencji środków trwałych dopiero w kwietniu 2018 r.;
- na podstawie prawomocnego w dniu 3 listopada 2017 r. postanowienia o nabyciu spadku - budynek garażowy przy ul. Ludowej o wartości 11 623 zł, ujęto dopiero w kwietniu 2018 r.;
- na podstawie prawomocnego w dniu 4 stycznia 2018 r. postanowienia o nabyciu spadku - 1/48 udziału we własności budynku mieszkalnego przy ul. Lelewela w Pile do

³¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 395, ze zm.

³² Do wysokości odpowiedzialności Gminy za długi spadkowe.

dnia zakończenia kontroli NIK (do 14 maja 2018 r.) nie została ujęta w ewidencji księgowej.

(akta kontroli, str. 238-241, 280-295, 304-311, 333-335, 341, 362, 364, 607-610, 612)

Niezaewidencjonowanie zobowiązań z tytułu odziedziczonych długów w wysokości 49 465 zł Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in. tym, że umieszczenie w spisie inwentarza zobowiązań nie oznacza, że jego aktualna wartość jest taka jak wykazana w spisie. Ponadto podał, że spis inwentarza nie jest dowodem księgowym w rozumieniu ustawy o rachunkowości oraz, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z należnością publicznoprawną i Gmina zobowiązanie wynikające z tej decyzji może odzwierciedlić w księgach rachunkowych nie wcześniej niż w momencie doręczenia tej decyzji określającej zakres odpowiedzialności za długi spadkowe.

NIK wskazuje, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelną Sąd Administracyjny w uchwale z 23 maja 2016 r.³³, decyzja, o której mowa w art. 100 Ordynacji podatkowej ma charakter deklaratoryjny. Skutkiem deklaratoryjnego charakteru tego rodzaju decyzji jest przyjęcie założenia, że spadkobierca może skutecznie uiścić zobowiązania, które przejął po spadkodawcy pomimo braku decyzji, z której będzie wynikał zakres jego odpowiedzialności (np. w oparciu o otrzymane wcześniej zaświadczenie o wysokości zobowiązań spadkodawcy – art. 306f tejże ustawy).

W wyjaśnieniach w sprawie nieujęcia w księgach odziedziczonej kwoty 63,4 zł Sekretarz Gminy podał, że podjęte zostaną działania w celu ustalenia rzeczywistego stanu środków na rachunkach bankowych wskazanych przez komornika oraz wartości pasywów podlegających spłacie i sporządzenia ewentualnego planu podziału tej kwoty. W przypadku ustalenia, że na wskazanych kontach są zgromadzone środki niezwłocznie podjęte zostaną działania w celu zaewidencjonowania prawidłowej wartości aktywów oraz pozyskania na rachunek bankowy Gminy faktycznej kwoty aktywów. Wierzycielom wskazanym w spisie inwentarza zostanie przesłany ten spis wraz z wnioskiem o dostarczenie dokumentów źródłowych czyli umów kredytowych, po wykonaniu tej czynności możliwe będzie ujęcie w księgach ewentualnych pasywów.

Sprawę ujęcia w ewidencji księgowej ½ udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu użytkowego przy ul. Wawelskiej w Pile dopiero w styczniu 2018 r., Sekretarz Gminy wyjaśnił koniecznością wyjaśnienia niejasnej sytuacji prawnej lokalu. Wyjaśniając ujęcie w ewidencji księgowej budynku garażowego przy ul. Ludowej w Pile dopiero w kwietniu 2018 r. Sekretarz nie podał przyczyn takiego postępowania, tylko poinformował, że został on ujawniony w ewidencji środków trwałych i przedłożył na tą okoliczność dowód PT wystawiony 25 kwietnia 2018 r.

Nieujęcie w ewidencji środków trwałych 1/48 udziału we własności budynku mieszkalnego przy ul. Lelewela w Pile Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in. wstrzymaniem ujawnienia tego środka w ewidencji do momentu przeprowadzenia postępowania spadkowego po zmarłym bracie spadkodawcy i sporządzenia spisu inwentarza dla wszystkich zmarłych spadkodawców.

W wyjaśnieniach w sprawie ujęcia w ewidencji księgowej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego przy ul. Tetmajera w styczniu 2018 r. oraz gruntów i lokalu mieszkalnego przy ul. Kossaka w Pile dopiero w kwietniu 2018 r., Sekretarz Gminy opisał czynności jakie były podejmowane w Urzędzie po uzyskaniu wiedzy o nabyciu w spadku tych nieruchomości. Z przedłożonej do tych wyjaśnień dokumentacji wynika m.in., że:

³³ II FPS 6/15, ONSAiWSA 2016, nr 5, poz. 72.

- w dniu 23 listopada 2017 r. wpłynęła do Urzędu informacja z Pilskiej Spółdzielni Mieszkaniowej o nabyciu przez Gminę w spadku lokalu mieszkalnego przy ul. Tetmajera;

- w dniu 14 lutego 2018 r. wpłynęła do Urzędu informacja z Pilskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego o nabyciu w spadku przez Gminę nieruchomości położonej przy ul. Kossaka.

(akta kontroli, str. 556-557, 600, 612-617, 631-648, 666)

NIK podkreśla, że zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zapisy dokonywane w księgach rachunkowych muszą odzwierciedlać stan rzeczywisty. Nieujawienie do dnia kontroli NIK w księgach rachunkowych Urzędu zobowiązań z tytułu odziedziczonych długów spadkowych, należności z tytułu odziedziczonych aktywów w postaci środków pieniężnych oraz zwiększenia majątku trwałego z tytułu nabytych w spadku nieruchomości lub ujawnianie ich z opóźnieniem, nie odzwierciedla w sposób rzetelny stanu majątkowego i finansowego Gminy Piła.

Ocena
częstkowa

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 Kontroli³⁴, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) odpowiedniego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej gwarantujących efektywny i skuteczny przepływ informacji w zakresie obciążających Gminę zobowiązań z tytułu długów spadkowych i nabytego w spadku majątku trwałego;
- 2) niezwłocznego ujawniania prawa własności Gminy Piła w księgach wieczystych odziedziczonych nieruchomości;
- 3) ujęcia w ewidencji księgowej nabytego w drodze dziedziczenia $\frac{1}{48}$ udziału we własności budynku mieszkalnego przy ul. Lelewela w Pile;
- 4) uregulowania sytuacji prawnej odziedziczonych nieruchomości, stanowiących budynek garażowy przy ul. Ludowej w Pile i lokal użytkowy przy ul. Wawelskiej w Pile;
- 5) ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu odziedziczonych długów spadkowych i aktywów spadku, zgodnie z datą nabycia spadku przez Gminę Piła.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej ustawy o NIK.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 29 maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor