

Protokół kontroli nr AK.1711.1.6.2018

problemowej przeprowadzonej na podstawie upoważnienia nr ON.II.0052.6.2017 Prezydenta Miasta z dnia 05.01.2017r. w **Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej** w Bielsku-Białej ul. Lipnicka 26 przez Zespół ds. Kontroli Wewnętrznej Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej w składzie:

Paweł Pieronkiewicz - Inspektor

Janusz Worwa - Inspektor

w okresie od 31.01.2018r. do 23.02.2018r.

Przedmiotem kontroli było badanie windykacji i umorzeń należności w roku 2017.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowany został w książce kontroli jednostki.

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej [ZGM, Zakład] jest samorządowym zakładem budżetowym. Przedmiotem działania Zakładu jest zarządzanie nieruchomościami, a w szczególności:

- gospodarowanie budynkami mieszkalnymi i użytkowymi,
- sprawowanie obsługi technicznej budynków i budowli wchodzących w skład zarządzanych nieruchomości,
- gospodarowanie terenami wchodzącymi w skład zarządzanych nieruchomości.

Dyrektorem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej od dnia 05.01.2009r. jest Pani Anna Nawrocka. Głównym księgowym jest Pani Jolanta Lach.

Badaniem objęto następujące obszary związane z windykacją oraz umarzaniem należności:

1. Organizacja windykacji i umorzeń należności.
2. Ujęcie należności w księgach rachunkowych.
3. Należności umorzone w układzie najemców.
4. Windykacja należności prowadzona przez ZGM.
5. Rozliczenie dotacji przedmiotowej za 2017r.
6. Środki obrotowe na rachunku bankowym.

Szczegółowe ustalenia kontroli.

1\ Organizacja windykacji i umorzeń należności.

Statut

Statut ZGM został przyjęty uchwałą nr XXV/471/2017 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 31.01.2017r. w sprawie przyjęcia Statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej. Zakład działa jako wydzielony zakład komunalny w strukturze miasta i nie posiada osobowości prawnej. Gospodaruje mieniem komunalnym będącym w jego dyspozycji. Przedmiotem działania Zakładu jest zarządzanie nieruchomościami, a w szczególności:

- gospodarowanie budynkami mieszkalnymi i użytkowymi,
- sprawowanie obsługi technicznej budynków i budowli wchodzących w skład zarządzanych nieruchomości,
- gospodarowanie terenami wchodzącymi w skład zarządzanych nieruchomości.

Regulamin organizacyjny

Wewnętrzną organizację Zakładu oraz szczegółowy zakres działania, zakres uprawnień i odpowiedzialności osób pełniących kierownicze i samodzielne funkcje określa Regulamin Organizacyjny Zakładu.

Regulamin organizacyjny ZGM został wprowadzony zarządzeniem nr 37/2012 Dyrektora z 04.05.2012r. zmienionym zarządzeniem nr 73/2015 Dyrektora z 29.07.2015r. obowiązującym od 01.08.2015r. W dziale XI określono zakresy działania komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk. Zgodnie z nim w pionie Zastępcy Dyrektora ds. Lokalowych windykacją należności czynszowych zajmuje się Zespół Lokali Użytkowych i Windykacji (LU). Do zadań Zespołu w zakresie windykacji należy:

1. prowadzenie windykacji należności czynszowych w ZGM z tyt. najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, garaży, pomieszczeń gospodarczych, dzierżawy i najmu terenów pod garaże, kioski, ogrody przydomowe oraz z tyt. urządzeń reklamowo-informacyjnych na nieruchomościach dotyczących czynszów za najem ww. lokali, terenów i urządzeń, opłat za media dostarczanych do lokali, innych należności wynikających z umów najmu w tym odszkodowań za zajmowanie lokali bez tytułu prawnego.
2. bieżące monitorowanie i analizowanie zaległości we wpłatach z ww. tytułów oraz podejmowanie na tej podstawie czynności windykacyjnych zgodnie z Instrukcją, w szczególności:
 - a. wysyłanie informacji o stanie należności w terminach określonych w KC, nie doprowadzając do przedawnienia należności,
 - b. przygotowanie wypowiedzeń umów najmu,

- c. przygotowywanie typowych pozwów o zapłatę i eksmisję z tyt. zaległości czynszowych za najem lokali mieszkalnych i przekazywanie dokumentacji do Działu Organizacyjno-Prawnego,
- d. przygotowywanie dokumentacji celem wytoczenia powództwa o zapłatę i eksmisję z tyt. zaległości za najem lokali użytkowych,
- e. występowanie do sądu o doręczenie prawomocnych wyroków i nakazów zapłaty z klauzulą wykonalności,
- f. przygotowywanie wniosków egzekucyjnych do komorników sądowych o ściągnięcie zasądzonych należności czynszowych oraz o wykonanie eksmisji dłużników orzeczonych z tyt. zaległości czynszowych,
- g. przygotowywanie wniosków o umorzenie należności lub rozłożenia na raty spłat tych należności zgodnie z zasadami ustalonymi w uchwale Rady Miejskiej.

Instrukcja windykacyjna

Czynności windykacyjne powinny być przeprowadzane w oparciu o Instrukcję windykacji należności pieniężnych wprowadzoną zarządzeniem nr 7/02 Dyrektora z 12.07.2002r. zmienionym aneksem nr 4 z 17.09.2010r., aneksem nr 3 z 02.06.2008r., aneksem nr 2 z 10.03.2004r. oraz aneksem nr 1 z 14.07.2003r. Instrukcja reguluje zasady i tryb postępowania ZGM w zakresie prowadzenia windykacji należności. Instrukcja wymaga uaktualnienia.

Uwagi do zapisów Instrukcji.

1. Zapis stwierdzający, że nadzór ogólny nad prawidłowym prowadzeniem windykacji należności powierza się Głównemu Księgowemu jest nieaktualny. Czynności windykacyjne prowadzone są obecnie przez Zespół Lokali Użytkowych i Windykacji.
2. Wyszczególnione w Instrukcji nazwy zespołów, działów uległy zmianom i wymagają uaktualnienia.
3. Instrukcja nie wspomina i nie reguluje zasad stosowania obecnie funkcjonujących w ZGM instrumentów windykacji takich jak współpraca z biurami informacji gospodarczej.

Instrukcja zawiera w szczególności:

- dokonywanie potrącenia, kompensaty,
- zapobieganie przedawnieniu należności,
- zasady dochodzenia odsetek,
- kolejność zarachowywania wpłat,
- zasady tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności,
- zasady wysyłania upomnień, wezwań do zapłaty,
- terminy windykacji należności,

- zasady umarzania i rozkładania spłaty należności na raty.

Uchwała w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych

W roku 2017 obowiązywała ZGM uchwała nr XIV/234/2015 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych Miasta Bielska-Białej i jego jednostek podległych, mających charakter cywilnoprawny. Zgodnie z zapisami wymienionej Uchwały należności pieniężne mogą być umarzane w całości lub części w sytuacji ich całkowitej nieściągalności, która następuje jeśli wystąpi jedna z następujących przesłanek:

- 1) dłużnik - osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000,00 zł;
- 2) dłużnik - osoba prawna - została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;
- 3) dłużnik - jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;
- 4) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
- 5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Należność może być umorzona na uzasadniony wniosek dłużnika. Na wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi wskazanymi i udokumentowanymi we wniosku, w szczególności możliwościami płatniczymi oraz uzasadnionym interesem Miasta Bielska-Białej, należności pieniężne:

- 1) mogą być umarzane w części;
- 2) terminy spłaty całości lub części należności mogą zostać odroczone;
- 3) płatności całości lub części należności mogą zostać rozłożone na raty.

Do umarzania, odraczania terminów spłat lub rozkładania na raty spłat należności są uprawnieni:

- 1) kierownicy jednostek podległych, do wysokości 3.000,00 zł,
- 2) w pozostałych przypadkach Prezydent Miasta Bielska-Białej.

Jeżeli dana należność przekracza kwotę 100.000,00 zł, jej umorzenie, odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie na raty spłat, w całości lub w jakiegokolwiek części, wymaga uprzedniej zgody Rady Miejskiej w Bielsku-Białej.

Dział Lokali Użytkowych i Windykacji

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej funkcjonuje w oparciu o Regulamin Organizacyjny z dnia 08.05.2012 roku którego załącznikiem jest schemat organizacyjny po raz ostatni aktualizowany w dniu 01.08.2015r. Zgodnie z ww. zakład podzielony jest na komórki organizacyjne zajmujące się poszczególnymi obszarami działalności ZGM. Zadania związane z windykacją należności powierzone zostały Działowi Lokali Użytkowych i Windykacji podlegającym Zastępcy Dyrektora ds. lokalowych. W dziale tym zatrudnionych jest 9 osób, z czego 6 zajmuje się działaniami związanymi bezpośrednio z windykacją należności. Osoby te zajmują następujące stanowiska: 2 etaty starszego inspektora ds. windykacji, 1 etat starszego inspektora ds. lokali użytkowych, 2 etaty inspektora ds. windykacji oraz 1 etat podinspektora ds. windykacji. W zakresie obowiązków pracowników realizujących działania windykacyjne zakładu wchodzi m.in. następujące czynności:

- a) prowadzenie windykacji należności z tytułu opłat za lokale mieszkalne oraz użytkowe, a w szczególności:
 - analiza sald lokali oraz wystawianie i wysyłanie do najemców informacji o saldzie lokalu, upomnień oraz wezwań do zapłaty,
 - przygotowywanie oraz wysyłanie do najemców zalegających z zapłatą czynszu najmu powyżej 3 miesiące wypowiedzeń umów najmu lokalu oraz dokonywanie stosownych zmian w systemie informatycznym,
 - w uzasadnionych przypadkach wykonywanie czynności w miejsce zamieszkania dłużnika w celu ustalenia jego sytuacji majątkowej i rodzinnej
 - przygotowywanie porozumień dotyczących ratalnej spłaty należności,
 - sporządzanie wniosków oraz monitorowanie spraw skierowanych na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego,
 - opiniowanie wniosków najemców o przywrócenie tytułu prawnego pod kątem spłaty należności oraz prognozy dotyczącej regulowania opłat za lokal w przyszłości,
- b) prowadzenie spraw związanych z dochodzeniem należności po zmarłych dłużnikach,
- c) kompleksowa współpraca z Biurami Informacji Gospodarczej,
- d) sprawdzanie przyszłych najemców lokali w KRD przed spisaniem umowy najmu,
- e) analizowanie zadłużeń pod kątem proponowania najemcom zamian lokali na „tańsze w utrzymaniu”, bądź przekwalifikowania lokalu na lokal z czynszem socjalnym,
- f) prowadzenie korespondencji w powierzonym zakresie spraw.

Kierownikiem Działu Lokali Użytkowych i Windykacji jest Pan Krzysztof Kwiatkowski.

2\ Ujęcie należności w księgach rachunkowych.

W związku z prowadzoną działalnością statutową Zakładu, wynikające z ksiąg rachunkowych należności powstają w obszarach związanych z:

- najmem lokali mieszkalnych, użytkowych
- najmem garaży, miejsc na reklamy,
- funduszem remontowym, rozrachunkami z pracownikami.

Tytuły należności wymagalnych to:

- najem,
- roszczenia sporne, odsetki,
- odszkodowania,
- koszty sądowe i komornicze.

Raz na kwartał należności wykazuje się w kwocie wymagającej zapłaty natomiast na dzień bilansowy dokonuje się odpisu aktualizującego należności w myśl art. 35b ust. 1 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości UoR (Dz.U. z 2017r., poz.2342 j.t.). Zespół 2 kont zawiera jedno konto rozrachunkowe 201 do którego prowadzi się rozbudowaną analitykę. Umożliwia ona wyodrębnienie poszczególnych grup należności, ich stanu wg kontrahentów zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 UoR. Program komputerowy do obsługi ksiąg rachunkowych pozwala na automatyczną generację danych potrzebnych do sporządzenia sprawozdania z należności.

W myśl przepisów § 4 ust.1 rozporządzenia MF z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014r., poz.1773 j.t.) sprawozdania, w tym Rb-N - kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, sporządzane są przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdania na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.

Również przepisy w zakresie sprawozdawczości budżetowej (rozporządzenie MRiF z dnia 09.01.2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. z 2018r., poz.109) w § 6 ust.1 pkt 1 wskazują, że sprawozdania jednostkowe - są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych, a w § 9 ust. 2, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zasady ujmowania należności w księgach rachunkowych określono w zasadach rachunkowości ZGM wprowadzonych do stosowania zarządzeniem nr 106/2015 Dyrektora z dnia 30.12.2015r.

Konta Zespołu 2 służą do ewidencji wszelkich krajowych rozrachunków oraz roszczeń, a także do ewidencji rozliczeń dotyczących działalności bieżącej. Rozrachunki to należności i zobowiązania bezsporne. Roszczenia to należności kwestionowane przez kontrahentów. Rozrachunki i roszczenia ujmuje się w ewidencji od dnia ich powstania do dnia ich wygaśnięcia (na skutek spłacenia, oddalenia w postępowaniu spornym lub egzekucyjnym, umorzenia lub odpisania na skutek przedawnienia). Stany na kontach rozrachunkowych poddawane są okresowej weryfikacji w celu ujawnienia i wyksięgowania należności i roszczeń oraz zobowiązań przedawnionych lub nieściągalnych. Należności i roszczenia przedawnione, umorzone lub odpisane z tytułu uznania za nieściągalne zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych, a jeśli dotyczą operacji finansowych zalicza się do kosztów finansowych. Przedawnienie należności lub zobowiązań oznacza przewidziane prawem wygaśnięcie możliwości ich dochodzenia na drodze sądowej wobec upływu terminu przedawnienia, a okres jego trwania zależy od tytułu należności lub zobowiązania: należności z tytułu czynszu najmu i innych świadczeń okresowych oraz z tytułu roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata, należności z tytułu roszczeń stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem sądu - 10 lat. Bieg przedawnienia przerywa i zaczyna na nowo między innymi każda czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń przedsięwzięta w celu dochodzenia, ustalania, zaspokajania lub zabezpieczenia roszczenia. Termin przedawnienia zobowiązań i przerwanie biegu ich przedawnienia określono w art. 70 ustawy z 29.08.1997r. ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017r., poz.201 j.t.).

Umorzenie należności oznacza zwolnienie przez wierzyciela dłużnika z długu, wywołane innymi przyczynami aniżeli zapłata, przedawnienie lub nieściągalność. Za nieściągalne uznaje się te należności co do których wierzyciel dysponuje dokumentami jednoznacznie stwierdzającymi, że mimo dochodzenia przezeń swoich praw nie ma możliwości ich zaspokojenia w sposób opłacalny. Należności ZGM wykazuje się nie rzadziej niż na koniec kwartału w kwocie wymagającej zapłaty łącznie z wymagalnymi odsetkami. Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 prowadzona jest w ZGM w sposób umożliwiający: wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń i roszczeń spornych, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń, roszczeń spornych i zobowiązań, grupowanie danych o stanie rozrachunków według tytułów ich powstania. Odpisy aktualizujące prowadzi się dla należności wątpliwych i należności z tytułu odsetek przypisanych ale niezapłaconych do dnia bilansowego. Należności wątpliwe to takie co do których jest prawdopodobne że nie zostaną zapłacone w terminie. Aktualizacja nie zwalnia od działań służących ściągnięciu należności.

Zestawienie należności wymagalnych Zakładu w latach 2016/2017 w podziale na tytuły i obszary ich powstania.

Obszar	Należności umowne		Odszkodowania		Koszty sądowe		Koszty egzekucyjne	
	w zaokrągleniu w tysiącach zł							
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Lokale mieszkalne	1 796	1 661	10 563	10 227	2 435	2 384	779	898
Lokale użytkowe	1 839	1 891	916	912	273	280	76	81
Pozostałe obszary	67	58	105	114	30	28	5	5

Należności wymagalne netto wg stanu na koniec IV kw. 2017r.

Lp.	Należności wymagalne	brutto	Odpis	Netto
1.	Z tyt. dostaw towarów i usług, w tym:	3775517,22	1377496,84	2398020,38
1.1	Najem mieszkań komunalnych, lokali użytkowych, garaży, dzierżawy terenów, udostępniania powierzchni na umieszczanie urządzeń reklamowo-informacyjnych	3600701,19	1377397,26	2223303,93
1.2	Pozostałe należności z tyt. administrowania nieruchomościami, sprzedaży pozostałej dla osób fizycznych oraz wspólnot mieszkaniowych	174816,03	99,58	174716,45
2.	Pozostałe, w tym:	15268717,48	14752574,58	516142,90
2.1	Z tyt. odszkodowań za bezumowne zajmowanie lokali	11469481,00	11012051,35	457429,65
2.2	Z tyt. opłat sądowych, kosztów egzekucji komorniczej	3689393,86	3689393,86	0,00
2.3	Z tyt. administracji bez zlecenia, odszkodowań zasądzonych wyrokiem sądowym	109842,62	51129,37	58713,25
3.	Razem:	19044234,70	16130071,42	2914163,28

1 658 275,47 kwota należności wymagalnych z tyt. najmu lokali mieszkalnych.

10 228 193,86 kwota należności wymagalnych z tyt. odszkodowań za lokale mieszk.

1 834 414,57 kwota należności wymagalnych z tyt. najmu lokali użytkowych.

908 119,07 kwota należności wymagalnych z tyt. odszkodowań za lokale użytkowe

Do sposobu ujęcia należności w księgach rachunkowych zespół kontrolny nie wnosi uwag.

3\ Należności umorzone w układzie najemców.

W 2017 roku w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej umorzono należności opiewające na łączną kwotę 187.216,81zł. Należności w wysokości 27.277,35zł zostały umorzone na podstawie orzeczeń sądowych w przedmiocie ogłoszenia upadłości konsumenckiej. W oparciu o uchwałę Rady Miejskiej z 27.04.2010 roku nr LIV/1241/2010 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu

umarzania, odraczania na raty spłat należności pieniężnych Miasta Bielska-Białej i jego jednostek podległych, mających charakter cywilnoprawny dokonano 21 umorzeń należności na łączną kwotę 159.939,46zł, z czego 146.972,68zł zostało umorzone na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Bielska-Białej nr ON-0050.2591.2017.ZGM z dnia 21.03.2017 oraz 12.966,78zł zostało umorzone przez Dyrektora ZGM. Wszystkie dokonane w 2017 roku umorzenia należności spowodowane były zgonami dłużników oraz brakiem możliwości dochodzenia należności od spadkobierców. Zespół kontrolny nie miał uwag do 7 przeanalizowanych w tym zakresie postępowań.

ZGM w 2017 roku zawarł z najemcami zalegającymi z opłatami czynszowymi 24 ugody ratalne. 18 ugód dotyczyło lokali użytkowych, 6 ugód zawarto z najemcami lokali mieszkalnych. Na 11 z ww. ugód ratalnych zgodnie z przywołaną uchwałą rady Miejskiej w Bielsku-Białej zgodę wyraził Prezydent Miasta Bielska-Białej. Należności wynikające z umów najmu objętych ugodami ratalnymi wynosiły łącznie 128.597,11zł z czego 119.003,97zł dotyczyło lokali użytkowych oraz 9.593,14zł lokali mieszkalnych. Na dzień 31.12.2017r. aktywnych pozostawało 13 ugód ratalnych na łączną kwotę 66.636,82zł. Spośród zawartych w 2017 roku ugód ratalnych kontroli zostało poddanych 5 postępowań, w których zawarto ugody ratalne, w tym 4 dotyczące lokali użytkowych oraz 1 związane z lokalem mieszkalnym. Analiza wybranych postępowań wykazała, iż ZGM nie korzysta z praw przysługujących mu w związku z zawartymi ugodami. W ugodach zawarta została klauzula, iż w przypadku niedotrzymania przez dłużnika uzgodnionego terminu chociażby jednej wpłaty raty zadłużenia, wierzyciel może skierować sprawę na drogę postępowania sądowego, gdzie dochodzona będzie całość zadłużenia wraz z odsetkami naliczonymi za cały okres spłaty. Analiza objętych kontrolą postępowań dotyczących dłużników będących najemcami lokali o numerach wg wykazu ZGM 95581, 90948 oraz 90900 wykazała, iż pomimo zaistniałych opóźnień w płatnościach rat zaległych należności ZGM nie podjął żadnych dalszych działań windykacyjnych. Ugody ratalne dłużników nr 90948 oraz nr 90900 figurowały na dzień 31.12.2017 jako obowiązujące pomimo niedokonywania uzgodnionych wpłat.

W odniesieniu do ww. postępowań kontrolowany wyjaśnił, że w zawartych ugodach istnieje zapis, iż niedotrzymanie przez dłużnika deklarowanego terminu chociażby jednej wpłaty raty zadłużenia może spowodować skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego". W dwóch sprawach ZGM nie skorzystał z tego uprawnienia z następujących powodów:

- obydwie sprawy dotyczą lokali już przekazanych do Zakładu, a więc nie ma bieżących naliczeń,
- dłużnicy dokonują wpłat, a zaległość spada (w przypadku lokalu nr 90948 spadła z kwoty 8.203,63 zł do kwoty 6.148,65 zł; w przypadku lokalu nr 90900 zaległość spadła z kwoty 23.446,94 zł do kwoty 20.206,94 zł) - skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego spowodowałoby wydłużenie

postępowania, poniesienie kosztów sądowych i w dłuższej perspektywie obniżenie szansy na całkowitą spłatę zobowiązań.

Kontrolujący biorąc pod uwagę poczynione ustalenia oraz uzyskane wyjaśnienia wskazuje, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, zgodnie z art. 42 ust. 5¹ ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 2077 j.t.). Jednocześnie niepobranie lub niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, zgodnie art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017r., poz.1311 j.t.).

4) Windykacja należności prowadzona przez ZGM.

W ZGM obowiązuje Instrukcja windykacji należności pieniężnych wprowadzona zarządzeniem nr 7/02 Dyrektora z 12.07.2002r., która reguluje zasady prowadzenia odzyskiwania należności.

Kontroli zostało poddanych 10 postępowań windykacyjnych skierowanych wobec najemców lokali mieszkalnych.

Lp.	Nr wg wykazu ZGM	Rodzaj lokalu	Łączny stan zadłużenia na koniec 2017r.	Data rozpoczęcia windykacji	Aktualny stan windykacji
1.	08609	M	5218,05zł	20.08.2014	w trakcie uzgodnień dotyczących zamiany lokalu
2.	04565	M	6238,60zł	16.06.2017	umowa wypowiedziana, w trakcie postępowania sądowego o eksmisję
3.	07029	M	14939,69zł	03.04.2013	sprawa skierowana do komornika

¹ Przywołane przepisy zamieszczone w Rozdziale 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. normują zasady gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności nakładają obowiązek ustalania przypadających należności pieniężnych i podejmowania czynności windykacyjnych.

4.	03246	M	30566,60zł	12.02.2013	umowa wypowiedziana, lokal przejęty, sprawa skierowana do komornika
5.	03102	M	34935,21zł	29.08.2000	sprawa skierowana do komornika
6.	08595	M	54133,40zł	04.03.1997	sprawa skierowana do komornika
7.	08835	M	4238,09zł	17.03.2017	ugoda ratalna 2018
8.	02125	M	41904,93zł	23.09.2002	sprawa skierowana do komornika
9.	00314	M	18605,53zł	20.08.2013	umowa wypowiedziana, sprawa skierowana do komornika
10.	06754	M	112754,79zł	27.04.2009	umowa wypowiedziana, lokal przejęty sprawa skierowana do komornika

W trakcie analizy ww. postępowań windykacyjnych dotyczących należności wynikających z najmu lokali mieszkalnych zespół kontrolny zwrócił uwagę na sytuację zaistniałą w sprawie dłużnika nr wg wykazu ZGM 08835, gdzie najemca w dniu 08.05.2017r. wniósł do wynajmującego o rozłożenie zaległych należności czynszowych na raty. W odpowiedzi na ww. wniosek Kierownik Działu Lokali Użytkowych i Windykacji „przyjął do wiadomości” deklarację dłużnika oraz wskazał aktualny stan zadłużenia. Na wniosek dłużnika należności pieniężne mogą zostać rozłożone na raty, zgodnie z § 2 ust. 3 pkt. 3 uchwały Rady Miejskiej z 27.04.2010 roku nr LIV/1241/2010 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania na raty spłat należności pieniężnych Miasta Bielska-Białej i jego jednostek podległych, mających charakter cywilnoprawny. W przedstawionej sytuacji, z uwagi na fakt, iż na dzień złożenia wniosku należność nie przekraczała kwoty 3.000zł właściwym było podpisanie przez Dyrektora ZGM z najemcą ugody ratalnej, bądź poinformowanie go o decyzji odmownej. W późniejszym okresie, gdy należność przekroczyła graniczną kwotę 3000zł, dłużnik ponownie złożył wniosek o rozłożenie zaległych naliczeń czynszowych na raty, który w dalszej kolejności został pozytywnie rozpatrzony przez ZGM i zaakceptowany przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej.

Kontroli działań windykacyjnych skierowanych wobec najemców lokali użytkowych poddano 11 postępowań.

Lp.	Nr wg wykazu ZGM	Rodzaj lokalu	łączny stan zadłużenia na koniec 2017r.	Data rozpoczęcia windykacji	Aktualny stan windykacji
1.	90800	U	58987,24	07.07.2011	ogłoszona upadłość dłużnika, umowa rozwiązana, lokal przejęty

2.	90694	U	184489,74	09.02.2007	sprawa skierowana do komornika, umowa rozwiązana, lokal przejęty
3.	91367	U	13254,70	13.12.2012	zadłużenie powstałe w II połowie 2017 roku, przesłane wezwanie do zapłaty, umowa rozwiązana, lokal przejęty
4.	97130	U	24944,01	09.10.2017	przesłane ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty, umowa rozwiązana, lokal przejęty
5.	96887	U	1,28 (4576,23*)	18.04.2017	wysłano upomnienie, brak dalszych działań
6.	97012	U	89,21 (3454,32*)	09.08.2017	wysłano notę odsetkową, brak dalszych działań
7.	96947	U	2884,69 (3068,17*)	16.05.2017	wysłano upomnienie 08.08.2017, brak dalszych działań
8.	90900	U	22583,86	11.02.2015	umowa rozwiązana, lokal przejęty, ugoda ratalna 17.07.2017
9.	96848	U	0,03 (889,93*)	brak	brak
10.	96921	U	10,52 (5453,09*)	brak	brak
11.	91352	U	30384,43	21.05.2010	wysłano wezwanie do zapłaty 22.01.18

*saldo niewymagalne na 31.12.2017r.

Analiza postępowania windykacyjnego dotyczącego najemcy o nr wg wykazu ZGM 90694, którego łączny stan zadłużenia na koniec 2017r. wynosił 184.489,74 zł wykazała, iż pomimo wielokrotnie zakończonego postępowania egzekucyjnego skierowanego do składników majątku dłużnika będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, wierzyciel – ZGM pomimo uprawnień wynikających z art.299 Ksh (Dz.U.2017.1577 j.t.)² nie dążył do uzyskania tytułu wykonawczego pozwalającego na skierowania postępowania egzekucyjnego wobec zarządu spółki dłużnika. Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Kierownika Działu Lokali Użytkowych i Windykacji "zdecydowano, po rozmowach z Urzędem Skarbowym oraz Urzędem Miejskim w Bielsku-Białej, z których wynikało, iż Prezes Zarządu jest nieznany z miejsca pobytu, iż ponoszenie kolejnych, znacznych środków na ustanowienie kuratora w sprawie będzie niezasadne i narazi finanse publiczne na wydatek nieadekwatny w odniesieniu do braku spodziewanych rezultatów".

² Art. 299. § 1. Jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania.

W analizowanych sprawach – w szczególności o nr wg wykazu ZGM 91352 – zauważalna jest tendencja najemców do maksymalnego opóźniania dokonania zapłaty za czynsz. Działanie to ma charakter powtarzalny i oparte jest na schemacie, w którym dopiero podjęcie przez wynajmującego radykalnych działań windykacyjnych skłania najemców do uregulowania należności. W trakcie prowadzonej kontroli stwierdzono, iż Zakład Gospodarki Mieszkaniowej nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 10 ust 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. 2016.684 j.t.)³. ZGM nie podejmował działań zmierzających do wyegzekwowania od najemców nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu najmu zwrotu równowartości kwoty 40 euro przeliczonej na złote według średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności. ZGM korzystając z ww. uprawnienia oprócz realizacji obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.)⁴ działałby dyscyplinująco i mobilizująco na najemców zalegających z płatnością należności czynszowych co ograniczyłoby konieczność podejmowania działań windykacyjnych przez pracowników zakładu.

W zakresie stosowania przepisów art. 10 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 2013r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych Zastępca Dyrektora ZGM w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że Zakład nie obciążał najemców płacących czynsz z opóźnieniem równowartością kwoty 40 euro. W ocenie ZGM, naliczanie takiej opłaty zgodnie z przywołaną ustawą od każdej przeterminowanej faktury w stosunku do każdego najemcy, mogłoby wywołać skutek w skali globalnej odwrotny od zamierzonego. Naliczenie takiej opłaty musiałoby się odbywać w stosunku do każdego najemcy, niezależnie od wysokości obowiązującego czynszu za lokal i ilości dni opóźnienia, czyli nawet w przypadku, gdy sam czynsz najmu byłby niższy niż wysokość opłaty, a zaległość byłaby niewielka. Wg przeprowadzonych symulacji, wysokość naliczonych opłat mogłaby wynosić nawet ponad 1 mln rocznie. W wielu przypadkach naliczanie przedmiotowych opłat wiązałoby się z przekazaniem lokalu do dyspozycji ZGM i ogólnym wzrostem ilości pustostanów lokali użytkowych,

³ Art. 10. 1. Wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, o których mowa w art. 7 ust. 1 lub art. 8 ust. 1, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, równowartość kwoty 40 euro przeliczonej na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności.

Art. 7. 1. W transakcjach handlowych - z wyłączeniem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny - wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, chyba że strony uzgodniły wyższe odsetki, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;
- 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.

⁴ Art. 42 ust.5. Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

a także negatywnym wizerunkiem ZGM na lokalnym rynku wynajmu lokali użytkowych. Należy zaznaczyć, iż część lokali użytkowych jest mało atrakcyjna ze względu na położenie i stan techniczny, a wprowadzanie dodatkowych sankcji może zniechęcać najemców do dalszego najmowania części lokali. Naliczanie tych opłat i ich windykacja wiązałaby się również z koniecznością zatrudnienia dodatkowego pracownika. Oczywiście, wprowadzenie opłat windykacyjnych mogłoby wpłynąć na zdyscyplinowanie niektórych najemców, ale nie zrekompensowałoby to strat związanych z niewynajęciem lokali. W ocenie ZGM prowadzenie standardowych działań windykacyjnych, czyli wzywanie do zapłaty, wypowiedzanie umów, rozkładanie należności na raty jest bardziej racjonalnym działaniem niż obciążanie najemców dodatkowymi opłatami.

W postępowaniu windykacyjnym dotyczącym dłużnika o nr wg wykazu ZGM 91352 zespół kontrolny zwrócił uwagę na fakt, iż pomimo wypowiedzenia umowy najmu ze skutkiem na 31.10.2017r. ZGM nie naliczał od 01.11.2017r., do momentu podpisania kolejnej umowy tj. 30.11.2017r., odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu w wysokości 150% czynszu brutto, wynikające z umowy najmu. Nowa umowa została podpisana pomimo jedynie częściowego uregulowania zaległości - w dniu podpisania umowy zaległość wynosiła 22.288,96 zł. W odniesieniu do ustaleń poczynionych przez kontrolującego w ww. zakresie ZGM przedstawił wyjaśnienia, z których wynika, że po wypowiedzeniu umowy najmu, najemca lokalu Pan S.P. spłacił większą część zadłużenia. Odszkodowanie za bezumowne zajmowanie lokalu nalicza się na koniec miesiąca, a w tym czasie podpisano nową umowę obowiązującą od 1 listopada 2017r. W tym przypadku, odstąpiono od stosowanej zasady, iż nową umowę spisuje się po całkowitej spłacie długu, mając na uwadze, iż przedmiotowy najemca zawsze ostatecznie reguluje swoje zobowiązania wobec ZGM wraz z odsetkami. ZGM niejednokrotnie staje przed dylematem utrzymywania najemcy pomimo trudnej windykacji należności, mając na uwadze atrakcyjność uiszczanego przez takiego najemcę czynszu najmu i uzyskiwany ostatecznie przychód.

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia kontrolujący proponuje rozważyć zasadność formalnego ujęcia szczegółowych zasad ponownego nawiązywania umów z podmiotami wcześniej zalegającymi z płatnościami czynszowymi, warunkującego zawarcie umowy od wcześniejszego uregulowania wszelkich zaległości.

5\ Rozliczenie dotacji przedmiotowej za 2017r.

Kalkulacja dotacji przedmiotowej została przygotowana w oparciu o wartości szacunkowe wynikające z kosztorysów inwestorskich. Kalkulacja stawki do 1m² powierzchni użytkowej budynku, lokalu mieszkalnego lub użytkowego opierała się na założeniu, że stawka dotacji równa się ilorazowi wartości szacunkowej zadania / powierzchnię użytkową lokalu. Rozliczenia ZGM dokonuje dla każdego lokalu osobno, a następnie w ramach jednej stawki dotacji dokonuje łącznego zsumowania

wszystkich wartości. Na zadania finansowane dotacją przedmiotową przeprowadzane są postępowania przetargowe. Wykonane roboty rozlicza się protokołem powykonawczym. Planowana do realizacji zadania powierzchnia lokali mieszkalnych w 2017r. wynosiła 5 263,52 m². Przekazana kwota dotacji wyniosła łącznie 4 061 000,00 zł, wykorzystana kwota dotacji wyniosła 3 829 442,17 zł. Zwrócona kwota dotacji wyniosła 231 557,83 zł.

Lp.	Przeznaczenie dotacji	Przekazana kwota dotacji	Wykorzystana kwota dotacji	Kwota do zwrotu
1.	Dopłata do 1m ² remontowanej powierzchni lokali mieszkalnych stanowiących pustostany z przeznaczeniem na lokale socjalne zamienne i dla osób ujętych na listach z przydziału mieszkań	1879100,00	1838408,50	40691,50
2.	Dopłata do 1 m ² powierzchni remontowanych pustostanów z przeznaczeniem na wykonanie dokumentacji projektowej	77900,00	12496,20	65403,80
3.	Dopłata do kosztów adaptacji lokalu przy ul. Piastowskiej 64 na potrzeby Domu Dziennego Pobytu dla osób dotkniętych chorobą Alzheimera lub innymi zaburzeniami otępiennymi	450000,00	435074,41	14925,59
4.	Dopłata do kosztów wymiany 1 m ² stolarki okiennej i drzwiowej w lokalach mieszkalnych i użytkowych	450000	446734,01	3265,99
5.	Dopłata do 1 m ² remontowanej powierzchni parkingu przy ul. Bystrzańskiej 72	54000,00	49499,18	4500,82
6.	Dopłata do przypadającej na 1 m ² powierzchni lokali mieszkalnych i użytkowych stanowiących własność gminy średniomiesięcznej kwoty wpłat na fundusz remontowy wspólnot mieszkaniowych w miesiącach: październik, listopad i grudzień	400000,00	400000,00	0,00
7.	Dopłata do przypadającej na 1 m ² powierzchni lokali mieszkalnych i użytkowych stanowiących własność gminy wpłat na fundusz remontowy celowy wspólnot mieszkaniowych	450000,00	417876,13	32123,87
8.	Dopłata do 1 m ² powierzchni lokali mieszkalnych i użytkowych (klatek schodowych) w remontowanych budynkach w zakresie obejmującym wymianę instalacji elektrycznej i roboty poprawiające estetykę wnętrza	160000,00	158173,97	1826,03
9.	Dopłata do kosztów rozbiórki 1 m ² budynków użytkowych położonych na nieruchomości przy ul. Kazimierza Wielkiego 8	140000,00	71179,77	68820,23
10.	Razem:	4 061 000,00	3 829 442,17	231 557,83

Sprawdzeniu poddano dwa rozliczenia prac remontowych, których koszty wykonania pokryto ze środków dotacji przedmiotowej.

Rozliczenie 1. Remont pustostanu przy ul. NMP Królowej Polski 7/11. Prace przeprowadziła firma Marcin Kiszka M-TECH Mazańcowice 767 z którą ZGM zawarł

umowę ZGM/DZ/37/2017/ADM część 3 zamówienia z dnia 05.09.2017r. Firma wystawiła fakturę nr FV 53/2017 z 16.10.2017r. na kwotę 18.084,00 zł, która to kwota jest zgodna z wartością ujętą w protokole odbioru wykonanych robót sporządzonym 16.10.2017r. Koszty wykonanych prac ujęto w księgach rachunkowych na podstawie dowodu księgowego nr 01901/Z1/10/110 z 16.10.2017r.

Rozliczenie 2. Remont pustostanu przy ul. NMP Królowej Polski 7/8. Prace przeprowadziła firma Instalatorstwo Sanitarne WOD-KAN C.O. GAZ Jan Papierz Hecznarowice z którą ZGM zawarł umowę ZGM/DZ/45/2017/ADM część 1 zamówienia z dnia 11.10.2017r. Firma wystawiła fakturę nr FV 42/2017 z 27.10.2017r. na kwotę 14.828,95 zł, która to kwota jest zgodna z wartością ujętą w protokole odbioru wykonanych robót sporządzonym 27.10.2017r. Koszty wykonanych prac ujęto w księgach rachunkowych na podstawie dowodu księgowego nr 01901/Z1/10/184 z 27.10.2017r.

Do sposobu udokumentowania rozliczenia wydatkowanej dotacji zespół kontrolny nie wnosi uwag.

6\ Środki obrotowe na rachunku bankowym.

Samorządowy zakład budżetowy posiada odrębny rachunek bankowy. Z rachunku ZGM można dokonywać wypłat do wysokości środków zgromadzonych na tym rachunku. Odsetki od środków własnych, z wyłączeniem dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgromadzonych na rachunku bankowym, stanowią przychody samorządowego zakładu budżetowego. Dotacje udzielone ZGM mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele, na które zostały przyznane. Dotacje te w części w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych Rb-30S stan środków obrotowych na rachunku bankowym wynosił odpowiednio:

3 643 405,18 zł na dzień 30.09.2017r.

742 532,15 zł na dzień 31.12.2017r.

Zasady dotyczące przychodów od środków zgromadzonych na rachunku bankowym ZGM określa rozporządzenie MF z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015r., poz.1542 j.t.). Zespół kontrolny zwraca uwagę, że faktyczny stan środków obrotowych w ZGM znacznie przewyższył środki planowane. W związku z tym dotacja została pobrana przez ZGM w zbyt dużej wysokości. Pobranie środków finansowych z budżetu miasta powinno być skorelowane z wysokością kwoty do zapłaty i terminami płatności faktur.

Protokół służy tylko do użytku służbowego, został sporządzony w trzech jednobrzmiących egzemplarzach i podpisany po uprzednim odczytaniu.

Kierownik jednostki kontrolowanej został poinformowany o przysługującym mu prawie, trybie i terminie przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń ujętych w protokole oraz o prawie odmowy podpisania protokołu. Kierownik jednostki kontrolowanej może odmówić podpisania protokołu kontroli i wnieść umotywowane zastrzeżenia do zapisów protokołu kontroli. Fakt odmowy podpisania protokołu kontroli przez kierownika jednostki kontrolowanej jest odnotowywany w protokole. Kierownik jednostki kontrolowanej niewnoszący zastrzeżeń, może również po podpisaniu protokołu kontroli wnieść dodatkowe wyjaśnienia do ustaleń zawartych w protokole kontroli. Kierownik jednostki kontrolowanej, aby skorzystać z przysługującego prawa wniesienia umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o odmowie podpisania protokołu i wniesieniu zastrzeżeń. Kontrolujący na ostatniej stronie protokołu nanosi adnotację o odmowie podpisania protokołu oraz datę dokonania zapisu. Kierownik jednostki kontrolowanej w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty złożenia oświadczenia o odmowie podpisania protokołu kontroli przekazuje na piśmie umotywowane zastrzeżenia do naczelnika Wydziału AK. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa nie wpłyną zastrzeżenia do protokołu kontroli, naczelnik Wydziału AK przekazuje protokół kontroli Prezydentowi Miasta Bielska-Białej podpisany przez kontrolujących oraz informację o odmowie podpisania protokołu przez kontrolowanego. Kierownik jednostki kontrolowanej może wnieść dodatkowe wyjaśnienia do ustaleń protokołu kontroli. Wyjaśnienia wraz z uzasadnieniem są przekazywane naczelnikowi Wydziału AK w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty podpisania protokołu kontroli.

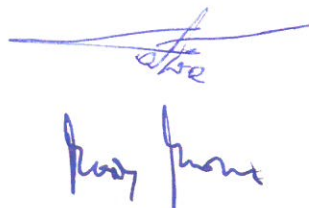
Szczegółowe uregulowania dotyczące trybu zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń oraz dodatkowych wyjaśnień do ustaleń protokołu kontroli zawarto w przepisach „Regulaminu kontroli instytucjonalnej przeprowadzanej przez Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej”, który stanowi załącznik do Zarządzenia nr ON.120.11.2011.AK Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 10 lutego 2011r., zmienionego Zarządzeniem ON.0050.46.18.2012.AK z dnia 5 marca 2012r.

Protokół otrzymują: Prezydent Miasta, Dyrektor Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, Wydział AK a/a.

Bielsko-Biała, 28.02.2018r.

Kontrolujący

Dyrektor
Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej



09.03.2018r.



