

Słubice, dnia 10.12.2013 r.

Krzysztof Radkiewicz
Dyrektor Zakładu Administracji
Mieniem Komunalnym
w Słubicach

KW.1711.3.2013.JC

Zalecenia pokontrolne

Na podstawie upoważnienia Burmistrza Słubic K.077.44.2013 z dnia 17 lipca 2013 r. przeprowadzono kontrolę w Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach.

Celem kontroli było sprawdzenie czy prawidłowo ustalony jest stan należności czynszowych lokatora zamieszkałego w (Wyłączenie jawności danych osobowych na podstawie art. 8 ust. 5 w związku z art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Wyłączenia ze względu na prywatność osoby fizycznej dokonała osoba kontrolująca.)

Czynności kontrolne trwały od 18 do 24 lipca 2013 r. w siedzibie zakładu w Słubicach przy ul. Krótkiej 8.

Wyniki kontroli zawarte zostały w protokole z dnia 24 października 2013 r.

W trakcie kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaległość na dzień 31 lipca 2013 r. wykazana na kartotece indywidualnej lokatora jest zaniżona, bowiem nie zawiera ona:

- należnych odsetek za rok 1998 i 1999,
- odsetek za okres od kwietnia do grudnia 2003 r.
- odsetek za okres od 1.01.2004 r. do 31.12.2008 r. od kwoty 7.737,80 zł na która w roku 2003 utworzono odpis aktualizacyjny.

Z wyjaśnień kierownika księgowości Marii Szulc, która w okresie od 15.03.1995 r. – 13.10.2008 r. pełniła obowiązki głównej księgowej wynika, że:

„W latach 1995 do 2008 odsetki wstrzymywane były na podstawie prośby najemcy oraz wyrażonej zgody pisemnej, ustnej przez Burmistrza Słubic lub Dyrektora ZAMK w Słubicach. Na tej podstawie pracownik zakładu wstrzymywał w systemie czynszowym naliczanie odsetek. W latach tych nie były zawierane porozumienia, z których wynikałoby wstrzymanie naliczania odsetek tak jak w chwili obecnej, gdzie jest to unormowane Uchwałą Rady Miejskiej nr LVII/543/10 z dnia 9 listopada 2010 r. Pani O. o ile mi wiadomo wielokrotnie zwracała się z prośbą ze względu na swoją sytuację materialną o umorzenie zadłużenia w całości oraz o wstrzymanie

naliczania odsetek. W związku z powyższym również nie naliczone zostały odsetki od odpisu aktualizującego utworzonego na dzień 31.12.2003 r. Egzekucja komornicza kilkakrotnie w sprawie Pani O. była bezskuteczna a postępowanie umorzono”.

Zalecenie

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) odsetki od nieterminowych płatności naliczać i ewidencjonować nie później niż na koniec każdego kwartału.

Ulg w należnościach czynszowych udzielać w sposób określony w uchwale Nr LVII/543/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Słubice i jej jednostkom podległym oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

2. W okresie od 1.01.2009 r. do 30.09.2011 r. od kwoty, na którą utworzono odpisy aktualizacyjne nie naliczano i nie ewidencjonowano należnych odsetek. Powyższe spowodowało, że w tym okresie, na kartotece lokatora zaniżona była kwota należnych odsetek i kwota zaległości z tytułu odsetek. Odsetki za ww. okres przypisane zostały dopiero 1.11.2012 r.

Powyższą nieprawidłowość główna księgowa tłumaczy następująco:

„Kwota 5.753,33 zł „korekta odsetek” przypisana dnia 01.11.2012 r. uwzględnia naliczone brakujące odsetki od 01.01.2009 r. do 30.09.2011 r. Pracownicy w 2011 r. otrzymali pouczenia o przestrzeganiu przepisów.”

Nieewidencjonowanie odsetek od nieterminowych płatności w okresie od 1.01.2009 r. do 30.09.2011 r. naruszało postanowienia ustawy o finansach publicznych, w myśl których odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału - art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) do 1.01.2010 r. i po 1.01.2010 r. art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm).

Brak bieżącego księgowania odsetek naruszał również:

- obowiązujący do 31.07.2010 r. § 7 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006r. Nr 142 poz. 1020 ze zm.) zgodnie z którym „Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub pod datą

ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału”,

- obowiązujący po 31.07.2010 r. § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r., nr 128 poz. 861) zgodnie z którym „Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujemne się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału”.

Zalecenie

Stosownie do wymogów ww. przepisów odsetki od nieterminowych płatności naliczać i ewidencjonować nie później niż na koniec każdego kwartału.

Zweryfikować w tym zakresie kartoteki wszystkich najemców.

3. Sprawdzając dokumentację będącą podstawą wydania przez Sąd Rejonowy w Słubicach nakazów zapłaty kontrolująca stwierdziła następujące błędy:

- a) przy sporządzaniu nakazu należność za 2004 r. została pomniejszona o dokonaną wpłatę w kwocie 80 zł. Jednostka sporządzając na użytek kontroli zestawienie zaliczeń wpłat, wpłatę z 2004 r. w kwocie 80 zł zaliczyła na poczet należności za 1997 r. W związku z tym należność za 2004 r. była o 80 zł wyższa od zabezpieczonej nakazem;
- b) przy sporządzaniu nakazu za rok 2005 wykazano wpłaty w kwocie 576,83 zł, faktyczne wpływy na konto lokatora wynosiły 488,36 zł. Wpływy zawyżono o 88,47 zł. W związku z powyższym należność za 2005 r. była o 88,47 zł wyższa od zabezpieczonej nakazem.

W trakcie kontroli na poczet zaniżonych należności zaliczono wpłatę dokonaną w 2012 r.

Zalecenie

W przyszłości dochować należytej staranności przy sporządzaniu dokumentacji będącej podstawą wydania przez sąd nakazu zapłaty. Zadbać o to, aby sporządzana dokumentacja odzwierciedlała stan rzeczywisty, wynikający z prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

- 4.** Należności z 1997 r. w kwocie 347,47 pokryte zostały z wpłat z 2004, 2006 i 2007r. tak więc wpłata dokonana była po upływie 3 letniego okresu przedawnienia. Również dla należności z 1998 r. w kwocie 186,19 zł, w momencie spłaty upłynął okres przedawnienia. To samo dotyczy należności

z 1999 r. w kwocie 1.636,86 zł. Do spłaty za ten rok pozostało jeszcze 3,64 zł. Dla niezabezpieczonych nakazem zapłaty należności za 2000 r. w kwocie 760,00 zł w momencie spłaty upłynął 3 letni okres przedawnienia. Ponadto do dnia kontroli nie zostały spłacone odsetki od wszystkich ww. kwot. Tak więc na dzień kontroli dla tych odsetek upłynął okres przedawnienia. Ponieważ ww. należności nie były zabezpieczone nakazami sądowymi istnieje ryzyko, że nie będą mogły być one wyegzekwowane. Bo jak wynika z art. 117 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia chyba, że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Zatem po upływie terminu przedawnienia dłużnik może zawsze uchylić się od spełnienia przedawnionego świadczenia. Jak wynika z wyżej przedstawionych ustaleń nie wszystkie należności, dla których upłynął okres przedawnienia zostały zabezpieczone.

W doktrynie przyjmuje się, że jeżeli dłużnik nie podniesie zarzutu przedawnienia, to wierzyciel może domagać się zapłaty. Jednak dopuszczenie do upływu okresu przedawnienia rodzi niebezpieczeństwo utraty należności. A jak wynika z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 168) dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Zalecenie

Podjąć działania organizacyjne mające na celu niedopuszczanie do przedawnień należności. W tym celu opracować i przedłożyć do podpisu w formie zarządzenia burmistrza procedurę windykacji należności z tytułu opłat za lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy i lokale użytkowe.

5. W umowie najmu kontrolowanego lokalu nie zawarto reguł dotyczących zaliczania wpłat lokatora, dlatego przy zaliczaniu wpłat należało stosować postanowienia art. 451 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Kontrola wykazała, że uiszczone przez lokatora wpłaty zaliczone zostały na pokrycie zaległości należności głównej powstałych do 2000 r. i z roku 2005 nie zabezpieczonych nakazami płatniczymi. Nie przeznaczano wpłat na spłatę odsetek od tych należności.

Z ustnych informacji głównej księgowej wynika, że w przypadku wpłat uiszczanych bezpośrednio przez dłużników stosowana jest praktyka zaliczania niewielkich wpłat na najstarsze należności główne. Przy większych wpłatach rozliczane są także odsetki.

Jak wynika z art. 451 § 1 ustawy Kodeks cywilny "Dłużnik mający względem tego samego wierzyciela kilka długów tego samego rodzaju może przy spełnieniu świadczenia wskazać, który dług chce zaspokoić. Jednakże to, co przypada na poczet danego długu, wierzyciel może przede wszystkim zaliczyć na związane

z tym długiem zaległe należności uboczne oraz na zalegające świadczenia główne. Z orzecznictwa wynika, iż przepis ten oznacza, że przy istnieniu takich długów dłużnik ma wprawdzie prawo wskazać, na który dług zalicza świadczenie, ale to wierzyciel decyduje, czy w ramach tego długu chce zaliczyć wpłatę na należności uboczne (wyrok SN z dnia 24 stycznia 2002 r., III CKN 495/2000, OSNC 2002, nr 11, poz. 143 z aprobowaną glosą P. Drapały, PS 2003, nr 11-12, s. 153 i n.).

Z wyciągów bankowych wynika, że dłużnik dokonując wpłat nie wskazywał jakiego okresu one dotyczą. Stosownego oświadczenia połączonego z wydaniem pokwitowania nie składał też wierzyciel na co pozwala mu art. 451. § 2 ustawy Kodeks cywilny, zgodnie z którym „Jeżeli dłużnik nie wskazał, który z kilku długów chce zaspokoić, a przyjął pokwitowanie, w którym wierzyciel zaliczył otrzymane świadczenie na poczet jednego z tych długów, dłużnik nie może już żądać zaliczenia na poczet innego długu”.

W związku z brakiem oświadczenia dłużnika i wierzyciela należało zastosować przepis art. 451 § 3 zgodnie z którym, spełnione świadczenie zalicza się przede wszystkim na poczet długu wymagalnego (czyli takiego, którego termin płatności już upłynął), a jeżeli jest kilka długów wymagalnych – na poczet najdawniej wymagalnego.

Zgodnie z informacją ZAMK o sposobie zaliczania wpłat, wpłata z dnia 14.11.2012 r. zaliczona została m. in. na poczet długu dotyczącego należności głównej powstałej za okres od 11.01.2010 r. do 11.07.2010 r., a jak wykazała kontrola istnieją niespłacone odsetki od należności z lat 1997 - 2000 r. nie zabezpieczonych nakazami płatniczymi oraz niespłacone należności główne wraz z odsetkami z lat 2004-2009 r. Zaliczanie wpłat na poczet należności powstałych później w sytuacji, gdy istnieją nie uregulowane płatności za okres wcześniejszy narusza postanowienia art. 451 § 3 k.c.

Zalecenie

W porozumieniu ze Skarbnikiem Gminy opracować i wdrożyć jednolite dla wszystkich lokatorów zasady dotyczące zaliczania wpłat na należność główną i odsetki. Zasady te umieścić w zarządzeniu burmistrza, o którym mowa w pkt. 4 zaleceń.

W braku uregulowań umownych dotyczących sposobu zaliczania wpłat stosować w zależności od sytuacji postanowienia art. 451 § 1, 2 lub 3 ustawy Kodeks cywilny.

Mając na uwadze to, że:

- art. 451 § 1 k.c. daje dłużnikowi uprawnienia do wskazywania, że zabezpiecza dług późniejszy, gdy istnieją niespłacone zobowiązania powstałe wcześniej, co przy braku działań windykacyjnych może przyczyniać się do wzrostu przedawnień należności,
- stosowanie przez wierzyciela art. 451 § 2 k.c. wiąże się z dużymi nakładami pracy i kosztami dotyczącymi wystawiania i wysyłki pokwitowań o zaliczaniu wpłat

rozważyć możliwość zamieszczania w umowach najmu zasady zaliczania wpłat zgodnie z którą wpłata lokatora zostanie w pierwszej kolejności zaliczona na poczet

najstarszego długu. Taki zapis w umowie będzie miał pierwszeństwo przed zasadami określonymi w art. 451 k.c.

6. Wpłata z dnia 14.11.2012 r. w kwocie 8.600,00 zł. zaksięgowana została w listopadzie na poczet należności głównej. Na podstawie pism wewnętrznych podpisanych przez podinspektora ds. windykacji I.G. z 9 stycznia 2013 r., dnia 16.01.2013 r. przeksięgowano z należności głównej na spłatę odsetek kwotę 6.260,58 zł (odsetki od rozliczonego nakazu z 2003 r. – 2.129,72 i odsetki od rozliczonego nakazu zapłaty z 2004 r. 4.130,86). Poprzez te operacje zwiększono zaległość główną i zmniejszono zaległość z tytułu odsetek o kwotę 6.260,58 zł.

W lipcu 2013 r. na podstawie pisma wewnętrznego podpisanego przez podinspektora ds. windykacji I.G. z dnia 2 lipca 2013 r. w tym samym dniu przeksięgowano z odsetek na należność główną kwotę 4130,86 zł. Poprzez te czynności, zmniejszono należność główną i zwiększono należność z tytułu odsetek o kwotę 4130,86 zł. Jak wynika z ustaleń kontroli działanie to miało na celu pozyskanie środków na spłatę zadłużenia należności głównej powstałego w okresie od stycznia do czerwca 2010 r., dla której upływał 3 letni okres przedawnienia. Ww. operacje księgowe polegające na przeksięgowywaniu wpłaty z listopada 2012 r. raz na odsetki raz na należność główną (do 2.07.2013) spowodowały nieprawidłowe liczenie odsetek od zaległości.

Wyżej opisane postępowanie główna księgowa tłumaczy w sposób następujący:

*„Wniosek o umorzenie zaległości najemcy wpłynął 15 września 2008 r. od tej chwili toczyło się postępowanie do chwili obecnej. Informacja z Gminy o zakończeniu postępowania – odmowa umorzenia zaległości wpłynęła do zakładu w dniu 09 października 2013 r. W okresie gdy rozpatrywany był wniosek o umorzenie zgodnie z uchwałą nr XLIII/429/06 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 30 marca 2006 r. oraz LVII/543/10 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 9 listopada 2010 r. zachodziło **uzasadnione przypuszczenie**, że zostanie pozytywnie rozpatrzony w oparciu o postanowienia komornicze (postępowania egzekucyjne kilkakrotnie umorzone wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji). W trakcie rozpatrywania wniosku o umorzenie nie celowe było wydatkowanie środków publicznych skoro zachodziło uzasadnione prawdopodobieństwo umorzenia zaległości. Podstawowe znaczenie dla gospodarki finansowej mają zasady celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Pod pojęciem „celowości dokonywania wydatków” należy rozumieć zapewnienie zgodności działań jednostki w zakresie dokonywania wydatków z jej celami statutowymi, optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatności dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny realizacji celów i zadań. Jest to wybór przez dysponenta środków publicznych takiego sposobu finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznym. „Celowość” oznacza też nakaz gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych jedynie dla osiągnięcia wytyczonego celu społecznego, gospodarczego. Wydatkowanie publicznych środków finansowych powinna cechować ponadto „skuteczność” i „efektywność”. Skuteczność definiuje*

się jako uzyskanie optymalnej relacji między wyznaczonymi celami i zadaniami, a osiągniętymi efektami ich realizacji. Sformułowane w cytowanym wyżej przepisie art. 44 ustawy o finansach publicznych zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych mają zapewnić racjonalizację kosztów, oznaczającą wydajność i skuteczność ich wydatkowania w związku z realizacją zamierzonych zadań.”

Zalecenie

Uzgodnić ze Skarbnikiem Gminy sposób przepływu informacji dotyczących umorzeń zaległości z tytułu najmu lokali. Działania podejmować w oparciu o dokumenty, a nie **przypuszczenia**.

Wpłaty księgować stosownie do opracowanych na podstawie zalecenia z pkt nr 5 zasad dotyczących zaliczania wpłat na należność główną i odsetki.

Informację o wykonaniu zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania oraz o podjętych działaniach, proszę przekazać Burmistrzowi Słubic w terminie 30 dni od ich otrzymania.

Zalecenia podpisał
z. up. Burmistrza
Piotr Łuczyński
Zastępca Burmistrza