

LLO.410.013.01.2016

P/16/012

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 – Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Henryk Kominiak – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli LLO/46/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. Jan Dółka – główny specjalista k.p. upoważnienie do kontroli LLO/47/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodzi ul. Piotrkowska 104 (kod 90-926), zwany dalej „Urzędem” lub „UMŁ”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi od dnia 6 grudnia 2010 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ windykację niepodatkowych należności Skarbu Państwa przez Urząd Miasta Łodzi.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące w szczególności:

- 1) doprowadzenia do przedawnienia należności od Spółki MFJ z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w 2009 r. dwóch nieruchomości, w łącznej kwocie 618.640,92 zł (w tym należność główna 356.376,85 zł), z powodu nie podjęcia wymaganych działań windykacyjnych przez pracowników UMŁ,
- 2) nieskutecznej współpracy i koordynacji pomiędzy merytorycznymi komórkami UMŁ, co przejawiało się nieuzasadnionym brakiem kontynuacji działań po przekazaniu sprawy do innego wydziału.

Pomimo podejmowania szeregu działań i wprowadzenia od dnia 3 grudnia 2013 r. nowych regulacji określających zasady postępowania w przypadku nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, nie uzyskano poprawy w postaci zmniejszenia liczby dzierżawców zalegających z opłatami jak i zmniejszenia kwoty wymaganych należności. Liczba kontrahentów zalegających z opłatami wzrosła bowiem z 340 w roku 2011 do 845 w roku 2015 (o 148,5%), a kwota nieściągniętych należności odpowiednio z 19.753,6 tys. zł do 21.621,3 tys. zł (o 9,5%).

Stosowane w Urzędzie Miasta Łodzi mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa okazały się nieskuteczne,

¹ w kontroli P/16/012 Najwyższa Izba Kontroli stosuje oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

czego wyrazem są przeterminowane w latach 2010-2014 należności, w łącznej kwocie 457.832,64 zł (w tym należność główna 173.161,64 zł), w stosunku do których przy braku możliwości skutecznej windykacji nie podjęto (ustalonych w wewnętrznych uregulowaniach) czynności zmierzających do odpisania tych należności w koszty.

W ocenie NIK, zainstalowany w Urzędzie system komputerowy SFINKS, w odniesieniu zarówno do jego funkcjonalności oraz możliwości prezentacji danych nie pozwalał na wykorzystanie prowadzonej ewidencji, jako narzędzia szeroko rozumianego systemu zarządzania należnościami.

W zakresie wyceny i ewidencji należności Skarbu Państwa nie stwierdzono nieprawidłowości, nie miało to jednak wpływu na ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należytość i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Łodzi, problematyka wyceny i windykacji należności podatkowych Skarbu Państwa należała bezpośrednio lub pośrednio do właściwości m.in.:

– Wydziału Skarbu Państwa, a w jego strukturach do:

- Oddziału Zasobu i Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa, prowadzącego sprawy dotyczące najmów i dzierżaw nieruchomości Skarbu Państwa oraz zbywania nieruchomości poprzez sprzedaż lub oddanie w wieczyste użytkowanie,
- Oddziału Nieruchomości Skarbu Państwa, który prowadził sprawy użytkowania wieczystego, w tym aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jak też spraw dotyczących udzielania bonifikat,
- Oddziału Ekonomiczno-Administracyjnego w zakresie którego leżały sprawy dotyczące wnioskowania o podjęcie czynności windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu najmu, dzierżawy oraz bezumownego korzystania z gruntu Skarbu Państwa oraz udzielania ulg w zakresie należności będących dochodem Skarbu Państwa,

– Wydziału Praw do Nieruchomości, a w jego strukturze: Oddziału Aktualizacji Opłat i Rozliczeń, który prowadził sprawy użytkowania wieczystego gruntów SP, w tym aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz Oddziału Ekonomiczno – Administracyjnego, w zakresie którego leżały sprawy dotyczące udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dzierżawy, bezumownego korzystania z gruntu (...) SP,

– Wydziału Finansowego, a w jego strukturze Oddziału z Dochodów z Majątku (...) SP prowadzącego sprawy poboru opłat na rzecz SP z tytułu wieczystego użytkowania gruntów, przekształceń prawa wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności, sprzedaży nieruchomości SP

i lokali, zwrotów odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości oraz służebności,

- Biura Egzekucji Administracyjnej i Windykacji, które ewidencjonowało m.in. należności Skarbu Państwa objęte orzeczeniami sądowymi oraz prowadziło ich windykację bezpośrednio od dłużników lub poprzez organy egzekucyjne,
- Wydziału Organizacyjno- Prawnego, a w jego strukturze Zespołu Radców Prawnych, prowadzącego m.in. obsługę i pomoc prawną na rzecz (...) Urzędu.

(dowód akta kontroli str.7-18)

1.2. Współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w proces ewidencji należności, wyceny i windykacji została określona w zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 1027/W/14 z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi² oraz w zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi nr 969/W/13 z dnia 3 grudnia 2013 r.³ w sprawie wprowadzenia zasad postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym.

(dowód akta kontroli str.19-32 i 33-40)

Zapisy § 32 zarządzenia 1027 stanowiły, iż każda wymagalna wierzytelność (...) SP winna być windykowana przez dysponenta środków publicznych (kierowników komórek organizacyjnych). W stosunku do podmiotów, które nie uregulowały należności w terminie płatności, służby finansowo-księgowe naliczają odsetki od należności i ujmuje je w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek na koniec tego kwartału oraz wysyłają noty odsetkowe wraz z wezwaniem/upomnieniem do kontrahentów w terminie nie dłuższym niż 120 dni po terminie płatności, a w przypadku, gdy okoliczności sprawy tego wymagają w czasie nie dłuższym niż 150 dni.

1.3. Zasady współpracy, ustalone powołanymi zarządzeniami Prezydenta Miasta znajdowały odzwierciedlenie w opisach stanowisk pracy (zakresach czynności) pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Między innymi:

- w Wydziale Skarbu Państwa wyodrębniono dwanaście stanowisk pracy w tym: dwa ds. gospodarowania nieruchomościami SP, jedno stanowisko ds. przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, dwa stanowiska ds. zasobu i gospodarowania nieruchomościami SP, cztery stanowiska ds. obsługi opłat z tytułu użytkowania wieczystego, jedno stanowisko pracy ds. trwałego zarządu oraz dwa wyodrębnione stanowiska ds. budżetowo-finansowych,
- w zespole Radców Prawnych wydzielono 25 stanowisk pracy do zadań których należało m.in.:

² zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 1027/W/14 z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi, zwane dalej „zarządzeniem 1027”,

³ zarządzenie Nr 969/W/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Zasad postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, zwane dalej „Zarządzeniem Prezydenta z dnia 3 grudnia 2013 r.”- zwane dalej „zarządzeniem 969”).

- a) zastępstwo procesowe w postępowaniach administracyjnych i sądowych,
 - b) przygotowanie aktów prawnych i ich opiniowanie,
 - c) udzielanie porad prawnych,
- w Biurze Egzekucji Administracyjnej i Windykacji Departamentu Finansów Publicznych i w Oddziale Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa Wydziału Finansowego UMŁ – wydzielono odpowiednio: cztery i dwa stanowiska pracy.

(dowód akta kontroli str.41-46)

1.4. W Oddziale Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa Wydziału Finansowego zasady bieżącego nadzoru polegały na każdorazowym sprawdzaniu wniosków związanych z prowadzonymi postępowaniami windykacyjnymi, a potwierdzeniem takiego sprawdzenia był podpis kierownika oddziału. Przeprowadzał on również wrywkowe kontrole prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej należności poprzez sprawdzenie ewidencji dokonanych wpłat w danym miesiącu, w konfrontacji z zapisami na kontach analitycznych i zatwierdzonymi przelewami bankowymi. Uzgodnieniu z kontami syntetycznymi podlegały również salda kont analitycznych, poprzez sprawdzenie zgodności przypisów i odpisów księgowych z wystawionymi przez wydział merytoryczny dokumentami źródłowymi. W Oddziale dokonywano również (wg złożonych wyjaśnień) okresowego sprawdzenia efektów windykacji, poprzez analizę zakończonych postępowań sądowych, zaś w sposób ciągły prowadzono analizę wysyłanych monitów i spraw skierowanych do Wydziału Prawnego. W Biurze Zasobu Skarbu Państwa na kopii wszystkich pism w tym m.in. wypowiedzeń wysokości czynszu lub procentowej wysokości zapłaty dokonanie kontroli było poświadczane podpisem p.o. dyrektora. W zakresie monitorowania prowadzonych postępowań windykacyjnych działania te były ustalone w powołanym zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi nr 1027/W/14. W przypadkach zakończonych postępowań egzekucyjnych, w sytuacji gdzie stwierdzono brak możliwości skutecznej egzekucji podejmowano czynności dotyczące odpisania nieściągalnych należności w koszty.

(dowód akta kontroli str.47-55)

1.5. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 618/W/12 z dnia 1 października 2012 r. w Urzędzie wprowadzono kodeks etyki pracowników Urzędu Miasta Łodzi. Kodeks ten stanowił zobowiązanie pracowników do stosowania jego postanowień tak w kontaktach wewnętrznych z przełożonymi i współpracownikami jak i na zewnątrz np. z interesantami. Jego postanowienia wyznaczały pracownikom Urzędu obowiązek kierowania się w pracy zasadami praworządności, bezstronności i bezinteresowności, odpowiedzialności oraz podejmowania czynności w sposób jawny i transparentny na każdym etapie postępowania.

(dowód akta kontroli str.119-123)

1.6. Urząd Miasta Łodzi nie opracował procedur udzielania ulg w spłacie należności z tytułu użytkowania majątku Skarbu Państwa w postaci umarzania spłat, lub rozkładania należności na raty. Jak wyjaśnił p.o. dyrektora Biura Zasobu Skarbu Państwa, działania Urzędu w tym zakresie były zgodne ze stanowiskiem Ministra Finansów zawartym w piśmie z dnia 18 lutego 2014 r. (znak RFI/033-243/1056/263/FIA/12/2014/10992) w którym wskazano, iż jedynym kryterium określającym ścisły katalog ulg w spłacie należności za korzystanie z majątku Skarbu Państwa w zakresie wieczystego użytkowania gruntów są przepisy art. 71 ust.3, 73 ust.4, 74 ust.1 i 219 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce

nieruchomościami⁴. Minister Finansów w powyższym stanowisku wskazał również, że „Ustawodawca określając ścisły katalog ulg w spłacie należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste odstąpił na obszarze całej ustawy od możliwości stosowania ulg i umorzeń na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych”. Natomiast w pozostałych przypadkach korzystania z majątku SP tj. dzierżawy i najmu miały zastosowanie przepisy art. 55-58 ustawy o finansach publicznych i jak zaznaczył p.o. dyrektora Biura postanowienia tych przepisów były stosowane wprost. Toteż nie stosowano ulg w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych SP bądź rozkładania na raty i odraczana terminów spłat poza tymi przepisami. Ponadto p.o. dyrektora Biura wskazał, iż w przypadku zakończonych postępowań egzekucyjnych przeprowadzono dodatkowe postępowanie wyjaśniające.

(Dowód akta kontroli str. 53-55)

1.7. Działania Urzędu w zakresie dochodzenia należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa określone zostały w Załączniku Nr 1 do zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 3 grudnia 2013 r. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami, w przypadku wystąpienia zadłużenia kontrahentów Skarbu Państwa, Wydział Finansowy UMŁ w terminach określonych w zarządzeniu (120 lub 150 dni) kieruje do dłużnika monit/wezwanie do zapłaty, a w przypadku gdy należność nie zostanie uregulowana, przesyła do Wydziału Prawnego wnioski o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Przy zadłużeniu ogółem w kwocie 75 000 zł lub wyższej adresatem wniosku, przekazywanego za pośrednictwem Wydziału Prawnego jest Prokuratura Generalna. Przy braku zapłaty, prawomocne orzeczenia winny być przekazywane przez Wydział Prawny do Biura Egzekucji Administracyjnej i Windykacji celem prowadzenia dalszej windykacji lub skierowania sprawy do egzekucji komorniczej.

Wymagana wierzytelność podlegała zgłoszeniu przez dysponenta środków publicznych do Wydziału Organizacyjno-Prawnego (...) nie później, niż 29 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia tej wierzytelności, celem rozpoczęcia procedur prawnych zmierzających do jej wyegzekwowania.

Wydział ten (...) w terminie 21 dni od otrzymania od dysponentów środków publicznych kompletu dokumentów, w tym wniesienia opłaty sądowej winien złożyć pozew w sądzie właściwym do rozpoznania sprawy i niezwłocznie (nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia sprawy do sądu) przesłać wnioskodawcy potwierdzoną kopię pozwu.

Dysponenti środków publicznych zobowiązani byli do niezwłocznego (nie później niż 30 dni od dnia złożenia sprawy do sądu), przekazania służbom finansowo księgowym wystąpień z powództwem o zapłatę, w celu ich ujęcia w ewidencji księgowej jako należności sporne.

(dowód: akta kontroli str. 33-40)

1.8. W kontrolowanym okresie UMŁ nie umarzał należności SP zaś rozłożenie na raty dwóch płatności wynikało z zakupu nieruchomości SP w trybie przewidzianym powołaną wcześniej ustawą o gospodarce nieruchomościami.

(Dowód akta kontroli str. 68 i 259-260)

1.9. Urząd realizując postanowienia § 18 powołanego Zarządzenia Nr 969 z dnia 3 grudnia 2013 r. dokonywał zabezpieczenia powództwa w toku postępowania sądowego oraz w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, w formie hipoteki przymusowej. Zaległości dłużników Skarbu Państwa, na których ustanowiono zabezpieczenie należności w postaci hipotek, zarówno przed jak i po wystąpieniu zaległości, a które odnosiły się do zabezpieczeń należności

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz.1774 i z 2016 poz.1579

cywilnoprawnych z tytułu decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz ze sprzedaży nieruchomości nie uległy istotnym zmianom. (357.447,94 zł na dzień 1 stycznia 2015 r. i 351.239,11 zł na dzień 31 grudnia 2015 r.). Odnotowano natomiast znaczący wzrost zaległości z tytułu należności publiczno-prawnych - objętych tą formą zabezpieczenia - odpowiednio: z 390.228,14 zł do 789.242,81 zł (wzrost o 102,2%). Ogółem w 2015 r. Urząd dokonał w formie hipoteki przymusowej jednego zabezpieczenia powództwa w toku postępowania sądowego oraz 13 w postępowaniu egzekucyjnym.

(Dowód akta kontroli str. 472-475 i 479-482)

1.10. W latach 2011-2015 wartość zrealizowanych przez Urząd dochodów Skarbu Państwa była zróżnicowana i wynosiła od 40.340,7 tys. zł w roku 2011 do 46.749,9 tys. zł w 2015 r., a wartość należności z tego tytułu (liczona jako suma bilansu otwarcia i przypisów w danym roku, pomniejszona o dokonane odpisy) liczona narastająco od 1 stycznia 1999 r. wzrosła z 59.501,4 tys. zł w 2011 r. do 68.203,1 tys. zł. w 2015 r. (o 14,6%) Dochody te były pozyskiwane od kontrahentów, których liczba systematycznie wzrastała z 2487 w 2011 r. do 2930 w 2015 r. (o 17,8%) Podstawową pozycją zrealizowanych dochodów były opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (§0470) w wysokości od 34.944,1 tys. zł w 2011 r. do 32.141,5 tys. zł. w 2015 r., przy wzrastającej liczbie kontrahentów odpowiednio z 2239 do 2644 (18,1%) Niekorzystnym zjawiskiem był wzrost, zarówno liczby kontrahentów zalegających z opłatami z odpowiednio z 340 w roku 2011 do 845 w roku 2015 (wzrost o 148,5%) oraz kwot nieściągniętych należności z 19.753,6 tys. zł w 2011 r. do 21.621,3 tys. zł w 2015 r. (9,5%). Brak wpłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów i trwałego zarządu nieruchomości SP stanowił najpoważniejszą pozycję w powstałych zaległościach i wynosił od 55,1% w 2011 r. (10.898,5 tys. zł) do 53,8% w 2015 r. (11.650,1 tys. zł). Zwiększeniu uległa wartość należnych odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów i trwałego zarządu nieruchomości będących własnością SP. Kwota należnych opłat z tego tytułu wzrastała z 5.655,5 tys. zł w 2011 r. do 6.732,8 tys. zł w roku 2015 (wzrost o 19%), przy niewielkiej wysokości zrealizowanych dochodów w tego tytułu od 418,2 tys. zł w 2011 r. do 539,7 tys. zł w 2015 r. Udział zrealizowanych dochodów w ogólnej kwocie zaległości z tego tytułu wynosił odpowiednio od 7,3% w 2011 r. do 8% w 2015 r. W pozostałych tytułach dochodów SP (sprzedaż nieruchomości, przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, najmu i dzierżawy oraz innych dochodów) uzyskano wpływy w łącznej wysokości od 4.978,4 tys. w 2011 r., do 14.068,8 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 182,5%) odpowiednio od 248 i 286 kontrahentów. Zaległości w spłacie należności w roku 2011 wyniosły 1.596,9 tys. zł należności głównej oraz 1.602,7 tys. zł odsetek od 66 kontrahentów, a w 2015 r. 1.950,5 tys. zł i należności głównej i 1.297,9 tys. zł odsetek należnych od 111 kontrahentów. Istotny do oceny stanu realizacji zadań związanych z poborem należności SP jest też wskaźnik obrazujący udział zaległości danego roku, w łącznej wysokości należności na koniec danego roku. W kolejnych latach ten wskaźnik miał wyraźną tendencję wzrostową, co świadczyło o narastaniu kwoty zaległości w danym roku, a tym samym o zmniejszeniu się efektywności podejmowanych przez Urząd działań w celu egzekwowania w tym okresie spłat należnych opłat za korzystanie z majątku odpowiednio z 8,7%, w 2011 r. do 47,6% w 2015 r. W wartościach bezwzględnych kwoty należności wynosiły od 1.672,5 tys. zł w 2011 r. do 10.204,1 tys. zł. w 2015 r. Z porównania kwot zaległości bieżących lat 2011 i 2015 wynikało, iż ich wartość wzrosła ponad pięciokrotnie.

W okresie objętym kontrolą nastąpiła poprawa ściągłości należności powstałych w poprzednich latach. Ich udział w stosunku do łącznej kwoty należności na koniec kolejnych okresów rozliczeniowych zmniejszył się o ponad 50% odpowiednio

z 91,27%, w 2011 r do 52,44% w roku 2015. Należności te uległy zmniejszeniu z kwoty 17.488,2 tys. zł w roku 2011 do 11.249,1 tys. w roku 2015.

(dowód akta kontroli str. 103-108 i 301).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Analiza akt 10 podmiotów, obejmujących należności dochodzone w ramach zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną wykazała, że w jednej sprawie brak właściwej komunikacji między merytorycznymi jednostkami Urzędu spowodował przedawnienie należności. W ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa wykonywanego przez Prokuratorię, w dniu 17 kwietnia 2015 r. Wydział Prawny UMŁ, wystąpił z wnioskiem o zapłatę przez Spółkę MFJ kwoty 356.376,85 zł wraz z należnymi odsetkami z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Tymienieckiego 26 (działka 80/7) i Tymienieckiego 28 (działki 84/4 i 84/5). Przedmiotowy wniosek dotyczył roku 2009, kiedy właścicielem w/w nieruchomości był Skarb Państwa. Wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste – obowiązująca od 1 stycznia 2009 r.- ustalona została orzeczeniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 19 lutego 2010 r. w wysokości 354.000 zł rocznie (działki nr 84/4 i 84/5 o łącznej powierzchni 16.938 m² w Łodzi ul. Tymienieckiego 28) oraz 10.500 zł rocznie (działka nr 80/7 o powierzchni 656 m² w Łodzi ul. Tymienieckiego 26).

W sprawie tej, Urząd podejmował następujące udokumentowane czynności:

- w dniu 14 lipca 2010 roku Oddział Dochodów z Majałku Miasta i Skarbu Państwa Wydziału Finansowego („Oddział”) przekazał do Biura Prawnego UMŁ wniosek o podjęcie działań w celu skierowania na drogę postępowania sądowego (zastępstwo procesowe) zadłużenia za 2009 r. Spółki MFJ. W tym samym dniu Oddział skierował pismo do Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji UMŁ prosząc o przekazanie do Biura Prawnego oryginalnych dokumentów spółki, w celu sporządzenia pisma do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,
- w dniu 26 lipca 2010 r. Radca Prawny Biura Prawnego UMŁ przekazał do dyrektora Wydziału Finansowego UMŁ informację o brakach w dokumentacji podając jednocześnie, że uniemożliwia to przekazanie wniosku do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,
- w odpowiedzi z 29 lipca 2010 r. dyrektor Wydziału Finansowego UMŁ poinformował radcę prawnego Biura Prawnego UMŁ, iż wypełniając postanowienia § 4 ówczesnego obowiązującego Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 595/W/10 dokumenty będące w posiadaniu Wydziału Finansowego zostały przekazane, zaś pozostałe dokumenty powinny być dostarczone przez Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji, zgodnie z postanowieniami § 6 tego zarządzenia,
- pismem z 20 września 2011 r. Oddział zwrócił się do Biura Prawnego, z prośbą o przekazanie informacji o przebiegu postępowania w sprawie Spółki MFJ, na które to pismo nie uzyskał odpowiedzi,
- w związku z otrzymanym zawiadomieniem komornika sądowego o wszczęciu egzekucji z nieruchomości pismem z 20 października 2011 r., ówczesny Wydział Majałku Miasta UMŁ poinformowany został przez Oddział o wysokości zadłużenia Spółki,

- w dniu 26 października 2012 r. otwarto likwidację Spółki, co ogłoszono w Monitorze Sądowym i Gospodarczym nr 18/2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. O fakcie tym Oddział został poinformowany przez Wydział Majątku Miasta UMŁ w piśmie z dnia 11 lutego 2013 r.
- w dniu 24 kwietnia 2013 r. w związku z otwarciem likwidacji Spółki, Urząd zgłosił likwidatorowi Spółki wierzytelność na kwotę 356.385,65 zł wraz z kosztami monitu i odsetkami ustawowymi wymagalnymi do dnia zapłaty włącznie,
- w dniu 30 grudnia 2015 r., pełnomocnik Spółki MFJ przekazał do Oddziału oświadczenie o uchyleniu się Spółki od zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2009 r., w związku z ich przedawnieniem,
- w dniu 18 lipca 2016 r. Oddział w związku z ewentualnym przedawnieniem należności wystąpił do Wydziału Dysponowania Mieniem UMŁ z prośbą o podjęcie działań określonych przepisami zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 969/W/13 z dnia 3 grudnia 2013 r. tj. spisaniem należności w koszty. Łączne zadłużenie spółki na dzień 18 lipca 2016 r. wynosiło 618.640,92 zł.

(Dowód akta kontroli str. 220-258)

Jak wyjaśnił dyrektor Biura Egzekucji Administracyjnej i Windykacji Departamentu Finansów Publicznych UMŁ do Biura nie wpłynął tytuł wykonawczy z powództwa wierzyciela Skarbu Państwa przeciwko MFJ Investment Spółka z o.o., a co za tym idzie nie były podejmowane czynności egzekucyjne z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa za 2009 r., położonych w Łodzi przy ul. Tymienieckiego 26 i 28.

(Dowód akta kontroli str. 388-403)

W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego podała, że przekazany przez Wydział w dniu 17 kwietnia 2015 r wniosek dotyczył firmy MFJ Investment Spółka z o.o. i został przekazany do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa celem skierowania pozwu do sądu, a wskazana we wniosku firma SMH Spółka z o.o. jest jedynie wynikiem pomyłki pisarskiej. Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego podała również, że zobowiązanie przedawnione staje się zobowiązaniem naturalnym (niezupelnym) nie powodując wygaśnięcia zobowiązania oraz, że przedawnienie nie wiąże się z niedopuszczalnością skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, ani też nie jest przesłanką odrzucenia przez sąd pozwu. Zarzut przedawnienia sąd uwzględni wyłącznie na wniosek dłużnika, który może ale nie musi go zgłosić.

(Dowód akta kontroli str. 348-350)

W wyjaśnieniach Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi Tomasz Trela podał m.in., że w związku z sytuacją doprowadzenia w 2015 r. do przedawnienia należności Skarbu Państwa z tytułu korzystania z gruntów Skarbu Państwa przez Spółkę MFJ Investment podjęte zostały systemowe i indywidualne środki nadzoru. W zakresie działań systemowych wskazał na wprowadzenie w Wydziale Prawnym w 2015 r. bieżącego monitoringu poprzez założenie rejestru wniosków Wydziału Finansowego przekazywanych przez Wydział Prawny do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W zakresie indywidualnych środków nadzoru podał, że w dniu 29 września 2015 r. Rady Prawnemu, który po upływie terminu przedawnienia skierował wniosek do Prokuraturii Generalnej, dyrektor Wydziału Prawnego udzielił pisemnej uwagi.

(Dowód akta kontroli str. 344-347)

W wyjaśnieniach z 24 października 2016 r. i 3 listopada 2016 r. Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi odnosząc się do oświadczenia pełnomocnika Spółki o przedawnieniu roszczeń podał, że nie były podejmowane decyzje akceptujące to oświadczenie Wskazał jednocześnie, że 17 kwietnia 2015 r. do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa skierowano wniosek o wszczęcie postępowania sądowego przeciwko Spółce. Skierowanie takiego wniosku (według wyjaśnień) było uzasadnione o tyle, że w przypadku skierowania przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa pozwu istniała pewna szansa, że strona pozwana tego zarzutu nie podniesie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Pani Prezydent, pomimo dwukrotnego wniosku NIK nie złożyła wyjaśnień, a przedstawione przez Pierwszego Wiceprezydenta Miasta Łodzi stanowisko wskazuje na niepodejmowanie przez Urząd czynności zmierzających do windykacji od Spółki MFJ Investment należności z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w 2009 r., w łącznej kwocie 618.640,92 zł (w tym należność główna 356.376,85 zł). Niezasadne zatem jest stwierdzenie Pana Wiceprezydenta, że przeciwko Spółce, przed skierowaniem wniosku do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa prowadzone było postępowanie egzekucyjne bowiem działania te nie dotyczyły należności z tytułu korzystania z majątku Skarbu Państwa przez tę Spółkę.

W ocenie NIK, w sprawie tej działania Urzędu były nierzetelne i stanowiły naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.⁵
(Dowód akta kontroli str. 497-499 i 502-505)

2. W sześciu sprawach dotyczących 3 osób fizycznych i 3 firm, obejmujących należności przeterminowane w kwocie 457.832,64 zł (w tym należność główna 173.161,64 zł), przy braku możliwości skutecznej windykacji nie podjęto czynności zmierzających do odpisania tych należności w koszty.

Stosownie do wewnętrznych uregulowań⁶ dysponenci środków publicznych byli zobowiązani do przekazywania Prezydentowi Miasta wniosków o spisanie w koszty należności nieściągalnych, nie później niż 30 dni od daty powzięcia wiadomości o ich nieściągalności bądź przedawnieniu. Spisanie w 2015 r. sześciu omawianych należności SP, powstałych w latach 2000-2008, które stały się nieściągalne w latach 2004-2013 wskazuje na niepełną realizację wewnętrznych uregulowań. W złożonych wyjaśnieniach p.o. dyrektora Biura Zasobu Skarbu Państwa podał, że w przypadkach, w których potwierdzono niemożność przeprowadzenia skutecznej egzekucji podejmowano działania zmierzające do odpisania nieściągalnych należności w koszty, nie wskazując jednak przyczyn ich odpisania dopiero w 2015 r. W wyjaśnieniach Pierwszy Wiceprezydent Miasta Łodzi Tomasz Treła, potwierdzając fakt nie podejmowania działań zmierzających do wyksięgowania tych należności podał, że „brak jest dokumentów mogących wskazać przyczynę zaistniałej sytuacji”.

(dowód: akta kontroli str. 51-55, 207-213 i 344-347)

3. Zgodnie z postanowieniami § 18 pkt 22 powołanego Zarządzenia Prezydenta z dnia 3 grudnia 2013 r. Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji DFP („Biuro”) przekazywało służbom finansowo-księgowym półroczne informacje o wynikach prowadzonej windykacji należności cywilnoprawnych. Na koniec 2015 r. stan tych należności dotyczących wyłącznie Skarbu Państwa, a realizowanych przez Oddział

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870.

⁶ §15 zarządzenia nr 595/W/10 z dnia 8 lipca 2010 r., §14 ust. 1 zarządzenia nr. 969/W/13 z dnia 3 grudnia 2013 r. oraz § 32 ust. 9 zarządzenia nr 1027/W/14 z dnia 6 lutego 2014 r.

Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa wyniósł 7.361.153,97 zł i był wyższy o 4,8% od stanu należności na koniec I półrocza 2015 r. (7.027.359,89 zł).

Analiza dokumentacji 30 dłużników wykazała, iż w żadnej z tych spraw Biuro Egzekucji Administracyjnej i Windykacji UMŁ nie informowało Oddziału Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa o wynikach prowadzonej windykacji. Przekazywane informacje za kolejne półrocza danego roku zawierały jedynie zagregowane kwoty wpłat dłużników, łącznych kosztów windykacji oraz kwot pozostałych do odzyskania. Dane te nie wskazywały na czynności podejmowane wobec dłużników, a wykazane kwoty wpłat nie były przypisane do konkretnych spraw prowadzonych windykacji.

W ocenie NIK, sprawozdania te nie wypełniały wymogów określonych w zarządzeniach Prezydenta Miasta Łodzi nr 595/W/10 i 969/W/13. Nie obrazują bowiem one czynności podejmowanych wobec dłużników oraz nie pozwalają służbom finansowo- księgowym i wydziałom merytorycznym na bieżące monitorowanie postępu i efektów działań windykacyjnych. Wskazują one również na nieskuteczny system kontroli zarządczej.

(dowód akta kontroli str. 69-72 i 73-102)

W wyjaśnieniach kierownik Oddziału Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa w WF, potwierdzając fakt przedstawiania przez Biuro tylko syntetycznych, kwotowych informacji podała, że WF pozyskiwał informacje z Biura –zwykle mailowo - w przypadku wydawania zaświadczenia o stanie zaległości konkretnych dłużników, a po całkowitym spłaceniu zadłużenia tzw. historię sprawy danego kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str.354-361)

Odnosząc się do sposobu prezentacji omawianych informacji, dyrektor Biura Egzekucji Administracyjnej i Windykacji w Departamencie Finansów Publicznych wyjaśnił, że komórka windykacyjna prowadzi sprawy nie tylko Skarbu Państwa lecz również należności miasta objęte orzeczeniami sądowymi. Z racji tego, że windykacja tych należności odbywa się na zasadzie wysyłania indywidualnie opracowanych pism do poszczególnych zobowiązanych, organów egzekucyjnych, czy też do wydziałów merytorycznych, dokumentacja sprawy prowadzona jest papierowo (teczki). Do systemu informatycznego wspomagającego windykację były wpisywane jedynie należności pieniężne i ewidencjonowane wpłaty dokonywane przez dłużników bądź organy egzekucyjne na konkretne tytuły (obowiązkowo) i niektóre informacje o sprawie (nieobowiązkowo). W dodatkowych wyjaśnieniach, uzasadniając brak pełnej realizacji zapisów ujętych w § 18 pkt 22 zarządzenia Prezydenta z dnia 3 grudnia 2013 r., dyrektor Biura wskazał m.in., że wynikiem prowadzonej windykacji nie jest tylko saldo zadłużenia. Egzekucje prowadzone do dłużników w okresie 2-3 lat mogą być powtarzane, (czego nie pokaże saldo zadłużenia, które się zmienia), a tylko raport pn. „Historia tytułu wykonawczego”. Raporty takie można wygenerować w systemie indywidualnie do każdej zaewidencjonowanej sprawy, ale ilość tych raportów odpowiadałaby ilości tytułów wykonawczych (2.000-2.600 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 297-300)

4. W objętej badaniami dokumentacji 30 dłużników, Oddział Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa Wydziału Finansowego złożył w latach 2010-2015 do Wydziału Organizacyjno-Prawnego łącznie 71 wniosków o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego celem dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. W okresie tym komórki finansowo-księgowe otrzymały w terminach wynikających z zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi nr 595/W/10 i 969/W/13, tylko 19 potwierdzonych kopii pozwów (26,7%).

Z opóźnieniem do 1 m-ca przekazano 3 pozwy, a kolejne 3 po upływie od 3 do 12 miesięcy od dnia skierowania wniosków. W 46 sprawach (64,7%) wnioskodawcy nie otrzymali potwierdzonych kopii pozwów.

Jak wyjaśnił dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego nieprzesłanie do Oddziału kopii wniosków w 9 sprawach⁷ wynikało z faktu, iż wnioski te nie miały formy pozwów, a w trzech sprawach⁸ nie zostały jeszcze skierowane do sądu. Wskazał również, że zwyczajowo przyjętym było przekazywanie pozwów (bez pokwitowania i poza książką korespondencji), a z uwagi na upływ czasu nie jest w stanie wskazać przyczyn ich nieprzekazania.

(dowód: akta kontroli str. 73-102 i 261-263)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie w tym zakresie działalność kontrolowanej jednostki. Ocena ta wynika z faktu nie podjęcia w sprawie Spółki MFJ stosownych czynności windykacyjnych, co skutkowało przedawnieniem należności w łącznej kwocie 618.640,92 zł (w tym należność główna 356.376,85 zł). Ponadto w 6 sprawach wobec przeterminowania w latach 2010-2014 należności, w łącznej kwocie 457.832,64 zł (w tym należność główna 173.161,64 zł), przy braku możliwości skutecznej windykacji nie podjęto (ustalonych w wewnętrznych uregulowaniach) czynności zmierzających do odpisania tych należności w koszty.

2. Ewidencja należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

2.1. Analiza postanowień zarządzenia Prezydenta z dnia 20 kwietnia 1015 r. nr 866/VIII/15 w sprawie zasad rachunkowości obowiązujących w Urzędzie Miasta Łodzi wykazała, iż sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych opisany w tym zarządzeniu był zgodny z postanowieniami ustawy o rachunkowości i dostosowany do działalności UMŁ, realizującego zadania m.in. na rzecz Skarbu Państwa. W § 2 ust. 2 w/w zarządzenia wskazano, iż w księgach rachunkowych ujmuje się każdy koszt i przychód niezależnie od daty zapłaty. Odsetki od należności i zobowiązań (...) ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek na koniec kwartału, a należności realizowane na rzecz innych jednostek jako zobowiązania na rzecz tych jednostek. Zgodnie z zasadą memoriału w księgach rachunkowych w sposób zgodny z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości ujmuje się wszystkie osiągnięte przychody i koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty (§ 5 ust. 1). Niezapłacone koszty drugostronnie ujmuje się jako zobowiązania, a nieopłacone przychody jako zobowiązania. Zapis § 3 ust. 6 powyższego zarządzenia wskazywał, iż zapisy w księgach rachunkowych miesiąca grudnia dokonywane są na bieżąco na podstawie dowodów księgowych komórek organizacyjnych Urzędu, nie później niż do dnia 20 stycznia roku następnego, z zastrzeżeniem art. 54 ustawy o rachunkowości. Obowiązująca zasada ciągłości nakazywała stosowanie w sposób ciągle jednakowego grupowania na kontach księgowych operacji gospodarczych przyjmując identyczną zasadę wyceny aktywów i pasywów w tym dokonywanych odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. W myśl zasady ostrożnej wyceny (art. 7 ustawy o rachunkowości) poszczególne składniki aktywów i pasywów wycenia się uwzględniając (...) odpisy aktualizujące należności.

Stosowana metoda wyceny wskazywała na stosowanie wycen nie rzadziej niż na dzień bilansowy, przy czym należności wycenia się w kwocie wymaganej zapłaty wraz z odpisami aktualizującymi należności, a zobowiązania w kwocie wymaganej zapłaty.

⁷ VERA" Sp. z o.o. za lata 2011,2012,2013,2014,2015, Przygucy Inter-Car" Sp. z o.o. za rok 2014, MW REAL" za lata 2013, 2014 i "SMH" Sp. z o.o. za rok 2014,

⁸ B. Jasiński +Drukarnia Oświatowa za lata 2014-2015 i J. Pierzchalski za 2015 r.

(dowód akta kontroli str. 109-118)

2.2. Wymóg opisywania operacji gospodarczych i finansowych w sposób zgodny z ich treścią ujęto w dziale II zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi nr 1027/W/14 z dnia 6 lutego 2014 r. Określono w nim, iż podstawą zapisu w księgach rachunkowych jest dokument – dowód księgowy, który powinien zawierać m.in. określenie rodzaju dowodu wraz z dokładnym określeniem stron operacji gospodarczej, jej opis i wartość oraz datę dokonania tej operacji. Dowód powinien posiadać też dane identyfikacyjne umożliwiające powiązanie dokumentu z zapisami księgowymi dokonanymi na jego podstawie. W zarządzeniu ustalono też podział dokumentów źródłowych wg miejsca ich wystawienia na:

- dokumenty zewnętrzne obce (otrzymywane od kontrahentów), np. faktury VAT, opłaty sądowe,
- dokumenty zewnętrzne własne przekazywane kontrahentom,
- wewnętrzne.

Spośród dowodów księgowych wyróżniono dokumenty zbiorcze służące do dokonania zapisów zbioru dowodów oraz dowody księgowe zastępcze wystawiane do czasu otrzymania zewnętrznego dowodu źródłowego.

2.3. Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 prowadzona była w postaci elektronicznego dziennika ujmującego wszystkie operacje gospodarcze kontrahentów na subkontach przypisanych indywidualnie do konta 221. Syntetyka do konta 221 prowadzona była wg podziałki klasyfikacji budżetowej w § 470 zarząd i użytkowanie wieczyste, § 750, dzierżawa i najem, § 760 przekształcenie wieczystego użytkowania we własność, § 770 sprzedaż, § 970 wpływy z różnych dochodów. W § 920 prowadzono natomiast zapisy dotyczące odsetek od nieterminowych wpłat zobowiązań oraz z tytułu oprocentowania sprzedaży nieruchomości na raty.

(dowód akta kontroli str. 124-134 i 135-183)

Prowadzenie takich zapisów umożliwił zainstalowany system komputerowy o nazwie „SFINKS”. Jak wyjaśniły dyrektor Wydziału Informatyki i dyrektor Wydziału Finansowego UMŁ, powyższy system nie posiadał możliwości bieżącego śledzenia wywiązywania się poszczególnych kontrahentów ze swoich zobowiązań w postaci generowania raportów. Zaległości we wpłatach muszą być analizowane na podstawie wydruku zestawienia obrotów i sald oraz poprzez porównanie tych zapisów z indywidualnymi kontami poszczególnych kontrahentów. Dyrektor Wydziału Informatyki i dyrektor Wydziału Finansowego UMŁ wskazały jednocześnie, iż zainstalowany system SFINKS nie miał i nie ma możliwości rejestrowania wszystkich zdarzeń procedury windykacji. W systemie przechowywane są jedynie daty wygenerowania monitu. System ten pozwala na generowanie raportów w poszczególnych okresach rozliczeniowych o stanie zadłużenia kontrahentów, jednakże raporty te są niewiarygodne w związku z powstającymi błędami, np. saldo transakcji na koncie 221 występuje w poz. Wn natomiast w raporcie z tzw. wiekowania, po stronie MA z minusem. Saldo transakcji wynosi zatem „0,” zaś w raporcie dotyczącym wiekowania wykazane jest saldo niezerowe. Każdy wygenerowany raport wymaga zatem weryfikacji źródłowej (poprzez sprawdzenie z aktami kontrahenta) i poprawianie ręczne błędnie stworzonych przez system transakcji. Jak wyjaśniła dyrektor Wydziału Finansowego UMŁ, Oddział Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa realizuje zadania związane z pozyskiwaniem dochodów i skierowaniem na drogę postępowania sądowego kontrahentów zalegających z wpłatami należności jedynie na podstawie bieżącej analizy dokumentów źródłowych i wpłat dokonywanych przez poszczególnych kontrahentów.

(dowód akta kontroli str. 190-197)

2.4. Należności od kontrahentów korzystających z majątku Skarbu Państwa księgowano na koncie analitycznym 221 zawierających subkonta każdego z kontrahentów, zaś na koncie syntetycznym księgowano należności i zobowiązania (zaległości) pogrupowane wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Kontrola zapisów konta 221 nie wykazała księgowania dotyczących roku 2015 dokonanych po dniu 20 stycznia 2016 r.). W wyjaśnieniach Kierownik Oddziału Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa WF podała, że dochody budżetu państwa osiągnięte do dnia 31 grudnia 2015 r. zostały przekazane przez Oddział na rachunek Wydziału Budżetu Państwa UMŁ w dniu 5 stycznia 2016 r.

(dowód akta kontroli 198-205)

2.5. Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 2644 sald należności za rok 2015 wykazała, że zapisy w prowadzonej w Urzędzie ewidencji należności niepodatkowych były kompletne. Zapisy te zawierały kwotę nieuregulowanych należności i nadpłat z okresu poprzedniego, dokonane przypisy należności oraz odnotowane wpłaty (odpisy) oraz salda końcowe, zawierające kwoty niewpłaconych należności i nadpłat. Księgowania należności były dokonywane w trakcie roku, zgodnie z postanowieniami powołanego wcześniej zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie zasad rachunkowości. Na dzień 31 grudnia przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych w tym należności i zobowiązań metodą weryfikacji sald w tym zsumowaniem należności wpłaconych i stanu zaległości na saldzie w pozycji Wn i nadpłat w poz. Ma. Na tej podstawie wprowadzano zapisy o stanie należności (saldo początkowe – BO zaległości plus przypisy w trakcie roku minus odpisy w tym czasie - wpłaty w trakcie roku) oraz dochody wykonane (wpłaty) i stan zaległości w postaci sumy wpisów na saldzie po stronie Wn oraz nadpłat po stronie Ma.

(dowód akta kontroli str. 135-183 oraz 186-189)

2.6. Kontrola dokumentacji 30 firm oraz zapisów ujętych na indywidualnych subkontach kontrahentów konta 221 wykazała, iż należności i zaległości były prawidłowo zaksięgowane i przypisane do badanego roku 2015. Zapisy sprawozdania finansowego za 2015 r. o symbolu Rb-27 ZZ były zgodne ze stanem wynikającym z zapisów konta 211 oraz konta 130 na którym księgowano po stronie Wn, wpływ środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów. Ewidencja w badanych sprawach była kompletna.

(dowód: akta kontroli str. 135-183, 184-185 i 188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość prowadzonej ewidencji zauważa jednak, że zainstalowany system komputerowy SFINKS w odniesieniu zarówno do jego funkcjonalności oraz możliwości prezentacji danych nie pozwala na wykorzystanie prowadzonej ewidencji jako narzędzia zarządzania w procesie windykacji należności.

3. Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z uregulowaniami §34 zarządzenia nr 1027 dysponenti środków publicznych dokonują bieżącej analizy i aktualizują należności. W przypadku podjęcia decyzji dotyczącej aktualizacji wartości należności informują Wydział Księgowości lub komórkę organizacyjną Urzędu prowadzącą własną obsługę księgową celem wprowadzenia zmian w ewidencji księgowej. Wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego.

Ostateczna wycena i aktualizacja dokonywana jest przez dysponentów środków publicznych na dzień 31 grudnia każdego roku i w terminie do 20 stycznia

następnego roku przekazywana służbom finansowo księgowym celem ujęcia w księgach rachunkowych i sprawozdaniu finansowym (...)

Tryb prowadzenia aktualizacji należności opisano w zarządzeniu Prezydent Miasta nr 866/VII/15 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości obowiązujących w Urzędzie Miasta Łodzi. Wskazano tam, że wartość należności aktualizuje się zgodnie z cytowaną ustawą o rachunkowości (art. 35b) z zastrzeżeniem, iż odpisy aktualizujące wartość należności realizowanych na rzecz innych jednostek obciążają zobowiązania tych jednostek i dokonuje się je nie później, niż na dzień bilansowy. Wartość należności aktualizują dysponenti środków publicznych (kierownicy komórek organizacyjnych UMŁ) (...) uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez ustalenie wysokości odpisu aktualizującego. Zgodnie z zarządzeniem Prezydent Miasta Łodzi nr 2316/VII/15 z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont, na koncie 290 księguje się odpisy aktualizujące należności, gdzie po stronie Wn ujmuje się zmniejszenia wartości odpisów aktualizujących należności, a po stronie Ma ich zwiększenie. Saldo konta 290 oznacza wartość odpisów aktualizujących należności oraz wartości należnych, a jeszcze niezapłaconych przez kontrahentów. Inwentaryzację składników majątkowych w zakresie należności SP dokonuje się poprzez weryfikację sald na dzień bilansowy.

(dowód akta kontroli str. 19-32 i 109-118)

3.2. Analiza kwot dokonanych odpisów aktualizacyjnych i kwot należności ujętych w sprawozdaniu Rb-27 ZZ wykazała, że dokonane odpisy aktualizacyjne w wysokości 17.600.062,77 zł stanowiły 81,4% zł kwoty należności (21.621.306,23 zł). Ich wysokość była odpowiednia do stopnia prawdopodobieństwa zapłaty. Odpisy w wysokości 100% utworzono dla 29 analizowanych dłużników. Nieutworzenie odpisu w jednej z analizowanych spraw (dla Łódzkiej Drukarni Dzielowej S.A. w Łodzi) w wysokości 640.340,08 zł + należne odsetki wynikało ze zobowiązania likwidatora Spółki, wyrażonym w piśmie z dnia 9 października 2015 r., do zapłaty całej zaległości, po dokonanej sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntów należących do tego podmiotu. Stosownie do zapisów aktu notarialnego sprzedaży m.in. prawa wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa z dnia 16 czerwca 2016 r., kupujący zobowiązał się do spłaty całej kwoty zaległości (979.982,20 zł), której to wpłaty dokonał w dniu 17 lipca 2016 r.

(dowód akta kontroli str. 188-189, 265 i 283-291)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie zwracając uwagę na brak możliwości prezentacji danych odnoszących się do struktury wiekowej niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

Ocena cząstkowa

4. Współpraca pomiędzy Prokuratorią Generalną Skarbu a Urzędem w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

4.1. Urząd Miasta Łodzi i Prokuratura Generalna Skarbu Państwa (PGSP) nie uszczegółowiły zakresu i form współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Jak wyjaśniła Sekretarz Miasta Łodzi, współpraca ta opierała się na przepisach: ustawy o Prokuraturze Generalnej⁹ oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r.¹⁰. Odnosząc się do braku uregulowań w tym zakresie w Regulaminie organizacyjnym wskazała, że nie wyliczono podmiotów z którymi

⁹ ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej - Dz. U. z 2013 r., poz. 1150 ze zm.,

¹⁰ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu działania Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych - Dz. U. z 2009 r. nr 190, poz. 1477 ze zm.

Urząd współdziała przy realizacji zadań, gdyż mogłoby to budzić wątpliwości, w przypadku pominięcia niektórych organów czy instytucji.

Analiza 10 spraw przekazanych przez Urząd do PGSP wykazała, że we wszystkich tych sprawach wartość przedmiotu sporu przewyższała 75 tys. zł. W toku postępowań sądowych, w których PGSP wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, Urząd przekazywał do właściwej jednostki organizacyjnej PGSP informacje o okolicznościach faktycznych i prawnych danej sprawy, dokumenty i inne dowody mające znaczenie dla toczącego się postępowania sądowego wraz z stanowiskiem i uzasadnieniem w sprawie, stosownie do postanowień § 5 powołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 351-352 i 485-490)

4.2. W Departamencie Finansów Publicznych Urzędu nie były prowadzone odrębne rejestry/ewidencje przekazanych i przyjętych spraw w ramach zastępstwa procesowego wykonywanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. W 2015 r., w miesięcznych dziennikach spraw sądowych prowadzonych przez Oddział Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa WF, a obejmujących wszystkie wnioski w sprawie zadłużeń, zaewidencjonowano łącznie 8 spraw, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

4.3. W 2015 roku, na podstawie wniosków przekazanych przez Wydział Prawny UMŁ, w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa wykonywanego przez Prokuratorię Generalną, prowadzono 10 spraw obejmujących łącznie kwotę 2.124.477 zł. Wszystkie dochodzone w tym okresie należności dotyczyły użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z których w siedmiu sprawach zakończonych w 2015 r., sądy wydały nakazy zapłaty na łączną kwotę 1.098.999 zł. Analiza 8 wniosków przekazanych przez Oddział Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa WF do Wydziału Prawnego w 2015 roku, a których adresatem była Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykazała, iż w 4 sprawach¹¹ monity wzywające do uregulowania zaległości wynikających z zawartych umów były skierowane do dłużników z przekroczeniem (od 18 do 188 dni) terminu określonego w Zarządzeniu Nr 969/W/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 3 grudnia 2013 r. Jak wyjaśniła kierownik Oddziału Dochodów z Majątku Miasta i Skarbu Państwa w WF, spowodowane to było pobyt w szpitalu oraz długotrwałym zwolnieniem, jednego z dwóch pracowników, prowadzących windykację w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 353-361, 376-379, 442-459 i 492-493)

4.4. W trzech sprawach, Prokuratoria Generalna SP zwracała się do Urzędu z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zgłoszonego sprzeciwu od nakazów zapłaty (dwukrotnie) oraz w zakresie przedstawionej przez Spółkę propozycji zawarcia ugody. Stanowisko w tych sprawach Urząd przekazał do Prokuratorii Generalnej po upływie odpowiednio: 3, 2 i 28 dni od dnia otrzymania wniosku. W 2015 r. nie odnotowano przypadków wnioskowania przez Prokuratorię do Urzędu o doręczenie polskiej wersji językowej informacji lub innego dowodu jak też o wykonanie zarządzeń sądu, trybunału lub innego organu orzekającego.

W 2015 r. w sprawach prowadzonych przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, która wykonywała zastępstwo procesowe w toczących się postępowaniach o zasądzenie należności przeciwko Skarbowi Państwa, Urząd

¹¹ Przedsiębiorstwo Obrotu Towarowego S. A. (36 dni), Jotes Business Park Spółka z o.o. (18 dni) Boczkowski Krzysztof i Beata (101 dni), oraz Redwood Holding S.A. (188 dni).

poniósł koszty postępowania sądowego w łącznej kwocie 3.495,54 zł. Koszty te dotyczyły wynagrodzenia wypłaconego biegłym sądowym. Z uwagi na brak zakończonych w tym okresie postępowań i wydania prawomocnych orzeczeń w sprawach, w których Skarb Państwa reprezentowany był przez Prokuratorię Generalną SP, Urząd nie dokonywał w 2015 r. wypłat należności i odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 460-471 i 481-482)

4.5. W badanym okresie w UMŁ nie realizowano zadań audytowych dotyczących wyceny i windykacji należności Skarbu Państwa. Nie odnotowano również w tym zakresie kontroli prowadzonych przez inne zewnętrzne instytucje kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 483-484)

4.6. W latach objętych kontrolą, Urząd nie występował o zmianę przepisów dotyczących windykacji należności Skarbu Państwa i stosowania w tym zakresie ulg. W złożonych wyjaśnieniach, Zastępca Dyrektora Wydziału Finansowego Urzędu odnosząc się do czynników, które utrudniają proces windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa zwrócił uwagę na brak jakiegokolwiek uprzywilejowania tych należności w postępowaniu sądowym, a w szczególności w postępowaniu egzekucyjnym. Wskazał, że w tym drugim przypadku, niepodatkowe należności Skarbu Państwa, gdy nie podlegają zaspokojeniu jako zabezpieczone hipoteką, zastawem, itp., podlegają zaspokojeniu dopiero w ostatniej, dziewiątej kolejności.

(dowód: akta kontroli str. 494-496)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹², wnosi o:

- podejmowanie w wymaganych terminach skutecznych działań windykacyjnych w stosunku do zobowiązanych korzystających z majątku Skarbu Państwa,
- usprawnienie bieżącej współpracy między komórkami organizacyjnymi UMŁ w zakresie wyceny i windykacji należności Skarbu Państwa,
- zapewnienie w systemie informatycznym możliwości gromadzenia prawidłowych danych w zakresie przeterminowanych należności,
- podejmowanie decyzji o dokonaniu spisania należności w koszty, w terminach określonych wewnętrznymi uregulowaniami UMŁ,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad sporządzaniem przez pracowników UMŁ dokumentów związanych z windykacją należności Skarbu Państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 524

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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 wykonaniu wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 9 grudnia 2016 r.

Tekst ujednoczony na podstawie Uchwały KPK-KPO.443.046.2017 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ustawy o NIK oraz postanowienia Zespołu Orzekającego z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis