

# SPRAWOZDANIE Z PRZEPROWADZONEGO AUDYTU

---

## WINDYKACJA NALEŻNOŚCI PODATKOWYCH, CYWILNO PRAWNYCH I POZOSTAŁYCH OPŁAT

**AW.0941-1/07**

**A-8/AB/2006-01**

nazwa i numer (oznaczenie) zadania audytowego

**ADAM MASŁOWSKI NR UP. AW.09412-1/07 A-1/AB/2007-01**

imię i nazwisko audytora wewnętrznego uczestniczącego w zadaniu audytowym oraz numer imiennego upoważnienia do przeprowadzania audytu wewnętrznego

### **Cel przeprowadzania zadania audytowego,**

Cel zadania;

- zbadanie efektywności, adekwatności i skuteczności zadań realizowanych w zakresie windykacji należności oraz zgodności tych zadań z przepisami prawa.

Zakres przedmiotowy zadania;

- ocena systemu kontroli wewnętrznej,
- ocena efektywności prowadzonych postępowań windykacyjnych,
- ocena wydajności prowadzonej egzekucji,
- zgodność prowadzonych postępowań windykacyjnych z obowiązującymi przepisami i procedurami,
- ocena zapobiegania powstawaniu należności przeterminowanych,
- poprawność kompleksowości ewidencji dłużników.

Zakres podmiotowy zadania;

- zadanie zrealizowano w Wydziale Finansowym, Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydziale Gospodarki Komunalnej i Rozwoju w Urzędzie Miejskim w Piszku.

**Termin, w którym przeprowadzono audyt wewnętrzny:** 07.03. 2007 r. – 30.04.2007 r.

**Okres poddawany badaniu** – 2006 rok.

**Data sporządzenia sprawozdania z realizacji zadania audytowego** - 30 kwietnia 2007 roku.

**Nazwa i adres komórki, w której jest przeprowadzany audyt wewnętrzny oraz imię i nazwisko jej kierownika:**

Wydział Finansowy – Skarbnik Aldona Klimek,

Wydział Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami – Zastępca Naczelnika  
Ewa Żmijewska,

Wydział Gospodarki Komunalnej i Rozwoju – Naczelnik Piotr Grochal.

## STRESZCZENIE

Celem audytu było badanie efektywności, adekwatności i skuteczności zadań realizowanych w zakresie egzekucji należności oraz zgodności tych zadań z przepisami prawa. W trakcie realizacji zadania audytowego uzyskano wiarygodne dowody stanowiące podstawę do sformułowania wniosków na temat istotnych ryzyk w zakresie przeprowadzonej windykacji należności:

1. Brak wiarygodnego i skutecznego systemu dającego możliwość. oraz gwarancję integralności, monitorowania oraz przestrzegania terminów sporządzania określonych dokumentów.
2. Brak instrukcji i procedur w sposób kompleksowy regulujących sposób przeprowadzania windykacji.
3. Brak scentralizowanego nadzoru nad procesem windykacji w jednej komórce organizacyjnej.
4. Brak ustalonych alternatywnych rozwiązań w razie nie wyegzekwowania należności zwykłym trybem postępowania egzekucyjnego.
5. Brak programu szkoleń w zakresie egzekucji administracyjnej.
6. Brak ustalonych kryteriów oraz wskaźników umożliwiających ocenę efektywności i wydajności prowadzonych postępowań windykacyjnych.
7. Brak okresowych analiz efektywności i wydajności prowadzonych postępowań windykacyjnych.
8. Brak prowadzonej księgi dłużników, która umożliwiałaby ciągłą kontrolę i skuteczne zarządzanie wszystkimi zaległościami podatkowymi.

## TŁO INFORMACYJNE

Zakres zadań realizowanych przez Wydziały objęte audytem został określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Pisz, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 26/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 12 marca 2004 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta Pisz, zmienionego zarządzeniem Nr 27/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 25 marca 2004 roku, zarządzeniem Nr 39/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 21 kwietnia 2004 roku, zarządzeniem Nr 92/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 12 lipca 2004 roku, zarządzeniem Nr 45/05 Burmistrza Pisz, zarządzeniem Nr 103/05 Burmistrza Pisz z dnia 12 października 2005 roku, zarządzeniem Nr 04/06 Burmistrza Pisz z dnia 31 stycznia 2006 roku, zarządzeniem Nr 25/06 Burmistrza Pisz z dnia 22 marca 2006 roku, zarządzeniem Nr 69/06 Burmistrza Pisz z dnia 27 lipca 2006 roku, zarządzeniem Nr 114/06 Burmistrza Pisz z dnia 20 października 2006 roku oraz zarządzeniem Nr 10/07 Burmistrza Pisz z dnia 10 stycznia 2007 roku.

## OPIS CELÓW I ZADAŃ JEDNOSTKI AUDYTOWANEJ

Celem działalności jednostki audytowanej w obszarze objętym zadaniem audytowym jest terminowa realizacja budżetu gminy w zakresie dochodów oraz innych należności i opłat nieprzypisanych oraz prawidłowe i terminowe windykowanie podatków, opłat. Dla osiągnięcia wskazanego celu jednostka audytowana realizuje następujące zadania:

1. Prowadzi windykację należności z tytułu podatków, należności cywilno prawnych i opłat.
2. Aktualizuje informacje dotyczące tytułów wykonawczych oraz dokonuje okresowej weryfikacji stanu zadłużenia poszczególnych podatników i prowadzonej w stosunku do nich windykacji.
3. Sporządza i wysyła upomnienia dotyczące zaległości z tytułu podatków i opłat, prowadzi ich ewidencję oraz rejestruje wysokość zaległości.
4. Prowadzi postępowanie podatkowe w zakresie ulg, umorzeń i zwolnień oraz sporządza rejestr udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień z tytułu podatków.

### **Podjęte działania i zastosowane techniki przeprowadzania zadania audytowego.**

Techniki i metody audytu stosowane w trakcie realizacji zadania audytowego;

Testy przeglądowe mające na celu wstępne rozpoznanie badanego systemu, zapoznanie się z systemem oraz zidentyfikowanie istniejących kontroli. Test przeglądowy został przeprowadzony w oparciu o uzyskane informacje od pracownika audytowanych komórek, zapoznanie się z dokumentami oraz obserwację.

Test rzeczywisty przeprowadzono w celu sprawdzenia czy proces windykacji należności jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Test został przeprowadzony w oparciu o statystycznie dobraną do badania próbę stanowiącą 10 % badanej populacji.

## **USTALENIA STANU OCZEKIWANEGO I FAKTYCZNEGO**

W trakcie przeprowadzonych badań dotyczących funkcjonowania systemu windykacji należności Gminy Pisz ustalono, iż działa on w oparciu, o następujące procedury:

1) procedury zewnętrzne, których podstawę stanowi:

- ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości ( Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 z późn.zm.),
- ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 roku Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 roku Nr 124 poz. 1361 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. Nr 149 poz. 703 z późn. zm.).

2) procedury wewnętrzne :

- uchwała Nr XLIX/574/06 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty spłaty wierzytelności, do których nie stosuje się przepisów ustawy - ordynacja podatkowa, należnych gminie i jej jednostkom organizacyjnym,

- zarządzenie Nr 103/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 27 lipca 2004 roku w sprawie ustalenia zasad rachunkowości i zkładowego planu kont,

- regulamin kontroli wewnętrznej stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 105/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 29 lipca 2004 roku w sprawie wprowadzenia „Regulaminu kontroli wewnętrznej”,

- Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Pisz, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 26/04 Burmistrza Gminy i Miasta Pisz z dnia 12 marca 2004 roku w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Gminy i Miasta Pisz,

- zakresy czynności pracowników Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju oraz Wydziału Finansowego,

## USTALENIE STANU OCZEKIWANEGO

### Kryteria (stan oczekiwany)

Windykacja to proces, który powinien obejmować wszelkie administracyjne, sądowe oraz pozasądowe dochodzenie należności przez wierzyciela, polegające na domaganiu się spełnienia określonych świadczeń pieniężnych lub rzeczowych przez dłużnika, na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W praktyce windykacja obejmuje wszelkie podejmowane przez wierzyciela działania, mające na celu odzyskanie należności mu przysługujących oraz niedopuszczanie do narastania tych zaległości.

### System kontroli wewnętrznej (stan oczekiwany)

System kontroli wewnętrznej jest procesem inicjowanym przez kierownictwo, obejmującym przyjęte metody, procedury, mechanizmy oraz inne środki, które dają racjonalną pewność osiągnięcia założonych celów. System jest skuteczny, ciągle dostosowany do zmieniających się warunków i otoczenia, w którym jednostka funkcjonuje, zapobiega nieprawidłowościom, stratom i złemu zarządzaniu. Ponadto zapewnia pracownikom możliwość zdobywania niezbędnej wiedzy, umiejętności i doświadczenia poprzez opracowanie polityki szkoleń adekwatnej do posiadanych kwalifikacji i wykonywanych zadań.

Kierownictwo identyfikuje i rozważa czynniki sprzyjające wystąpieniu ryzyka o charakterze finansowym w szczególności zmiany w płynności, zatory płatnicze, niewykonanie planu dochodów. Kierownik na bieżąco monitoruje jakość przetwarzanych i przekazywanych informacji oraz jakość systemu przepływu informacji pod względem przydatności do realizacji celów jednostki i celów kontroli finansowej. Pracownicy otrzymują we właściwej formie i czasie odpowiednie oraz rzetelne informacje potrzebne im do wykonywania obowiązków. Informacje są aktualne, zawierają wszystkie potrzebne dane i szczegóły. Informacje są odpowiednio agregowane i dostosowywane do potrzeb prowadzonego postępowania. Struktura organizacyjna umożliwia utworzenie efektywnie działających wewnętrznych jednostek kontroli o rozmiarach i zakresie działania dostosowanym do potrzeb oraz możliwości jednostki, określa jej cele oraz zakres i zasady działania. Zapewnia przepływ informacji o stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowościach w zakresie stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Reasumując, system kontroli wewnętrznej dla prawidłowego funkcjonowania wymaga istnienia następujących czynników:

1. Oparcia o obowiązujące przepisy prawne.
2. Uregulowania w przepisach wewnętrznych praw i obowiązków Skarbnika Gminy w zakresie bieżącej oceny i kontroli efektywności oraz skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych.
3. Dostosowania struktury organizacyjnej do realizowanych przez jednostkę zadań oraz wykorzystywania odpowiednich środków i mechanizmów kontroli dla ich prawidłowej realizacji.

#### Ocena efektywności prowadzonych postępowań windykacyjnych (stan oczekiwany)

Efektywność prowadzonych postępowań egzekucyjnych to rezultat prowadzonej działalności określany przez relację uzyskanego efektu do nakładu pracy. Wzrost poziomu odzyskanych należności z tytułu podatków i opłat, przy tym samym nakładzie pracy, wskazuje na rosnącą efektywność postępowania egzekucyjnego. Analogicznie spadek odzyskanych należności z tytułu podatków i opłat, przy tym samym nakładzie pracy, wskazuje na malejącą efektywność prowadzonych postępowań windykacyjnych.

Osoby zajmujące się windykacją w sposób ciągły oceniają efektywność procesu windykacji. Na bieżąco prowadzą kontrolę efektywności prowadzonych działań windykacyjnych w ramach hierarchicznej podległości służbowej i dążą do stanu, w którym współczynnik spraw wpływających w danym miesiącu do spraw zakończonych jest równy jedności lub do jedności zbliżony.

#### Ocena wydajności prowadzonej egzekucji administracyjnej (stan oczekiwany)

Wydajność to iloraz zakończonych postępowań egzekucyjnych w administracji do zużytego na ich wykonanie czasu pracy (roboczo godzin), zasobów rzeczowych, ludzkich lub finansowych jednostki. Pozwala realizować założone cele jak najmniejszym kosztem. Poziom wydajności pracy zależy od technicznego zaplecza pracy, kwalifikacji i motywacji pracowników, odbytych szkoleń, organizacji i warunków pracy oraz czynników zewnętrznych.

#### Ocena zapobiegania powstawaniu należności przeterminowanych (stan oczekiwany)

W przypadku, gdy nieściągalne należności dotyczą podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub leśnego albo podatku od środków transportowych stosuje się postępowanie zabezpieczające. Zabezpieczenia należności podatkowych dokonuje się w zależności od przedmiotu objętego zabezpieczeniem w formie zastawu skarbowego lub hipoteki przymusowej. Obie formy postępowania zabezpieczającego, nie prowadzą bezpośrednio do wyegzekwowania zobowiązania podatkowego, natomiast pozwalają uniknąć przedawnienia.

#### Poprawność i kompleksowość ewidencji dłużników (stan oczekiwany)

W ewidencji dłużników są zawarte wszystkie aktualne informacje pozwalające na bezbłędną identyfikację dłużnika – osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, informacje identyfikujące źródła powstawania należności podatkowych, wielkość aktualnego zadłużenia, określenie etapu, na jakim znajduje się postępowanie, sposób zakończenia postępowania, określenie szans na ściągnięcie. W celu zagwarantowania poprawności i kompletności ewidencji dłużników służby finansowe w sposób regularny, (co najmniej raz w miesiącu) dokonują zestawienia informacji z ewidencji dłużników z danymi z innych źródeł. Kwota podlegająca ściągnięciu jest wyliczona poprawnie

zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w zakresie odsetek za zwłokę oraz innych kosztów sądowych i egzekucyjnych. Wszystkie działania podjęte przez organ windykacyjny w celu odzyskania kwot podlegających ściągnięciu są rejestrowane. Zapisy tych działań są dostępne dla służb kontrolnych.

## STAN FAKTYCZNY

Przebieg postępowania windykacyjnego prowadzony jest w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Komórki organizacyjne odpowiedzialne za windykację nie wykorzystują wszystkich dostępnych środków w celu dochodzenia swoich należności. Obecne działania prowadzone przez kierownictwo jednostki nie sprzyjają osiągnięciu przez jednostkę zamierzonych celów.

### Ocena systemu kontroli wewnętrznej

Zagadnienia związane z procesem windykacji należności w Urzędzie Miejskim w Piszcu nie są regulowane szczegółowo poza zapisami Regulaminu organizacyjnego oraz zakresami czynności pracowników Urzędu Miejskiego w Piszcu. Zapisy Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Piszcu wskazują jedynie na zadania poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie windykacji należności bez wskazania sposobu obiegu dokumentacji windykacyjnej oraz sposobu prowadzenia nadzoru nad całością procesu związanego z windykacją należności w Urzędzie Miejskim w Piszcu.

Brak jest również szczegółowych i kompleksowych regulacji dotyczących przyjęcia jednolitych zasad postępowania windykacyjnego, sporządzania dokumentacji, obiegu dokumentów, kontroli, technik oraz narzędzi dochodzenia należności podatkowych.

Ponadto obecna struktura organizacyjna Urzędu Miejskiego w Piszcu i wynikająca z niej rozmieszczenie stanowisk pracy związanych z windykacją należności w różnych komórkach organizacyjnych tworzy ryzyko nieprawidłowej komunikacji oraz braku współpracy pomiędzy pracownikami oraz może prowadzić do obniżenia jakości i efektywności prowadzonych działań windykacyjnych. Powyższe ulegnie zmianie od dnia 1 maja 2007 roku w wyniku wprowadzenia w życie nowego Regulaminu organizacyjnego w Urzędzie Miejskim w Piszcu zarządzeniem Nr 44/07 Burmistrza Piszca z dnia 10 kwietnia 2007 roku. Zapisy nowego regulaminu organizacyjnego wprowadzają zasadę nadzoru nad procesem całej windykacji prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Piszcu przez Skarbnika Gminy Pisz oraz nakładają obowiązek comiesięcznego przekazywania sald do Wydziału Finansowego.

Jednostka nie posiada także otwartych i efektywnych kanałów komunikacji z podmiotami, które mogą mieć znaczący wpływ, w szczególności na odzyskiwanie długów – brak jest przede wszystkim prawidłowej współpracy z miejscowym urzędem skarbowym.

W jednostce występują również problemy z wymianą informacji i komunikowaniem celów. Ma to związek z brakiem szkoleń w zakresie prawa egzekucyjnego w administracji i brakiem zgłaszanej przez pracowników chęci uczestnictwa w takich szkoleniach.

Powierzanie pracownikom nie możliwych do wykonania, w ramach posiadanych środków oraz czasu pracy zadań, może stwarzać ryzyko stawienia ich przed wyborem „albo zawiodę albo oszukam.”

Kontrola postępowania egzekucyjnego polega wyłącznie na przyjęciu przez kierownictwo jednostki okresowych sprawozdań w zakresie windykacji oraz podpisywaniu pism w wybranych postępowaniach windykacyjnych tj. pozwów do sądu, pism związanych z zabezpieczeniem należności. W Wydziałach Gospodarki Komunalnej i Rozwoju oraz Gospodarki Nieruchomościami i Zagospodarowania Przestrzennego stwierdzono również braki kontroli wewnętrznej polegające na zbyt małym zainteresowaniu procesem windykacji należności ze strony Naczelników w/w Wydziałów. W w/w Wydziałach sprawy windykacji należności są

prowadzone praktyczne wyłącznie przez pracowników którym powierzono realizację tych zadań bez nadzoru bezpośrednio przełożonych.

#### Ocena efektywności prowadzonych postępowań windykacyjnych

W trakcie przeprowadzonego zadania audytowego w obszarze windykacji należności podatkowych cywilno-prawnych i opłat stwierdzono brak zdecydowanych działań zwiększania efektywności pracy. Ponadto brak przyjętego kryterium oceny efektywności pracy w odniesieniu do ogółu jak i do poszczególnych pracowników stwarza zagrożenie braku należytej staranności, dokładności i rzetelności przy wykonywaniu powierzonych zadań.

#### Ocena wydajności prowadzonej egzekucji administracyjnej

W komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za windykację należności podatkowych, cywilno-prawnych i opłat zatrudnieni są pracownicy, o długoletnim stażu pracy jednakże nie są oni objęci cyklicznym systemem szkoleń, co podnosiłoby ich kwalifikację. Ponadto stwierdzono brak działań motywujących pracowników do osiągania lepszych wyników pracy, brak efektywnych mechanizmów przekazywania zgłaszanych przez nich propozycji ulepszeń w zakresie prowadzonych działań.

#### Zgodność prowadzonych postępowań egzekucyjnych z obowiązującymi przepisami i procedurami

W Urzędzie Miejskim w Piszcu postępowanie egzekucyjne w administracji prowadzone jest w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Wymagana dokumentacja– upomnienia, tytuły wykonawcze, prowadzone ewidencje spełniają, co do ich formy, wymogi określone przepisami prawa.

#### Ocena zapobiegania powstawaniu należności przeterminowanych

W trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju oraz Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami nie zostało przeprowadzone ani jedno postępowanie zabezpieczające, które skutkowałoby ustanowieniem hipoteki w stosunku do dłużników kwalifikujących się do zastosowania takich środków. Działania w w/w zakresie są natomiast powszechnie prowadzone przez Wydział Finansowy z zakresie windykacji należności pozostających w kompetencji tego Wydziału. Jednakże brak jest systemu kwalifikowania dłużników i wyboru formy zastosowania środków zabezpieczających.

#### Poprawność i kompleksowość ewidencji dłużników

W jednostce nie prowadzi się ewidencji dłużników, która ujmowałaby w sposób poprawny i kompleksowy wszystkie zaległości podatkowe, cywilno prawne oraz zaległości z tytułu opłat. Z uzyskanych materiałów dowodowych wynika, że rolę ewidencji dłużników spełniają: ewidencje podatkowe prowadzone w celu wymiaru podatkowego, ewidencja upomnień, ewidencja tytułów wykonawczych oraz poszczególne konta podatników określające wielkość zaległości podatkowych. W przypadku należności cywilno prawnych rolę ewidencji dłużników pełnią ewidencje poszczególnych należności prowadzone w systemie komputerowym „Finansowo Księgowym” przez Wydział Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami oraz system Virtu-Czynsze w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Rozwoju z tym, iż zgodnie ze

wskazaniemi pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju obsługujących w/w system komputerowy zamieszczone w nim dane nie są w każdym przypadku rzetelne.

### Stwierdzone nieprawidłowości

W zakresie działania Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami w Urzędzie Miejskim w Pisz stwierdzono, iż:

W Wydziale ustala się i ewidencjonuje należności z tytułu użytkowania wieczystego, dzierżaw i najmu mienia Gminy Pisz, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Gminy Pisz, opłat planistycznych oraz adiacenckich.

Podstawą do zaewidencjonowania opłat planistycznych oraz adiacenckich i należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowią decyzje administracyjne. Podstawą do ewidencjonowania pozostałych należności stanowią odpowiednie umowy. Z tym że w przypadku należności z tytułu dzierżawy i najmu pracownicy Wydziału merytorycznie odpowiedzialni za prowadzenie spraw związanych z dzierżawą i najmem nieruchomości Gminy Pisz dodatkowo przekazują corocznie wykaz osób zobowiązanych do uiszczenia należności oraz aktualizują jego dane w ciągu roku. Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie należności z tytułu użytkowania wieczystego.

Ewidencja należności prowadzona jest przy pomocy systemu komputerowego „Finansowo Księgowego”. W trakcie przeprowadzonego badania nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi o należnościach wynikającymi z posiadanej dokumentacji a danymi wprowadzonymi do systemu komputerowego.

Uwagę zwrócił natomiast fakt niewielkiej liczby postępowań w zakresie ustalania opłat planistycznych są to zaledwie cztery postępowania w stosunku do 55 umów sprzedaży oczekujących na podjęcie postępowania. Powyższe zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami było wynikiem vacatu na stanowisku pracownika odpowiedzialnego za realizację w/w spraw przez dłuższy okres 2006 roku. Od listopada 2006 roku w Urzędzie Miejskim w Pisz została zatrudniona osoba odpowiedzialna za realizację w/w spraw. Stwierdzono również, iż w Wydziale na bieżąco ewidencjonuje się wpłaty i ustala zaległości. W przypadku stwierdzenia zaległości pracownik Wydziału odpowiedzialny za windykację należności wystawia upomnienie lub wezwanie w zależności od rodzaju należności.

Stwierdzone nieprawidłowości w objętych badaniem 10% postępowań windykacyjnych odnoszą się do tego, iż:

- pomimo, upływu okresu obowiązywania umów dzierżawy nieruchomości nie podejmuje się działań w celu odebrania nieruchomości bezpośrednio po zakończeniu umowy w szczególności w stosunku do osób posiadających zaległości. W związku z powyższym naliczone w późniejszym okresie należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości pozostają nieuregulowane i zwiększają stan zadłużenia,
- w około 40 % badanych postępowań stwierdzono, iż nie kierowano do osób zobowiązanych wezwań do zapłaty bądź kierowano je w terminie dłuższym niż pół roku od dnia powstania zaległości. Przy czym w większości przypadków były to zaległości do 10 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami osoby odpowiedzialnej za windykację, jeżeli kwoty zadłużenia są niewielkie np. 1 zł – 10 zł nie podejmuje się żadnych działań z uwagi na niewspółmierność kosztów postępowania windykacyjnego do wysokości zadłużenia. Postępowanie windykacyjne wszczyna się dopiero, gdy zadłużenie wzrośnie do wyższej kwoty. Przy czym uwzględnia się okresy przedawnienia dochodzenia długu.



- w większości spraw, w których podjęto postępowanie windykacyjne podejmowane działania ograniczają się do kilkukrotnego wystawienia wezwań bez kierowania sprawy na drogę postępowania sądowego,
- stwierdzono również brak monitorowania działań podejmowanych przez komornika sądowego w celu wyegzekwowania długu.

Np. - umowa na dzierżawę nieruchomości z Panem XX wygasła w 1995 roku nie podjęto działań w celu odebrania nieruchomości. Naliczone w okresie późniejszym opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości pozostały nieuregulowane. Nie stwierdzono w związku z dalszym zadłużeniem żadnych działań,

- podobna sytuacja miała miejsce w przypadku umowy dzierżawy zawartej z Panem XX. W związku z zaległościami powstałymi w 2003 roku przeprowadzono właściwe postępowanie windykacyjne łącznie ze skierowaniem wniosku o egzekucję do komornika sądowego. Nie podejmowano natomiast żadnych działań w stosunku do zaległości powstałych za 2004 rok. Pomimo istniejących zaległości i wygaśnięcia umowy dzierżawy z końcem 2004 roku nie podjęto również żadnych działań w celu odebrania nieruchomości. Naliczone w styczniu 2006 roku należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie zostały uregulowane nie prowadzono również dalszych działań w celu dochodzenia tych należności,

- w przypadku zaległości wynikających z umowy dzierżawy zawartej z XX stwierdzono zaległości od roku 2003 oraz wezwania z 08.06.2005 roku na kwotę 62,76 zł oraz z 17.05.2006 roku na kwotę 124,24 zł. Dalszych działań w tym skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego nie stwierdzono.

- w przypadku zaległości Pana XX z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste stwierdzono sądowy nakaz zapłaty w stosunku do zaległości za 2004 rok, który został przesłany do komornika sądowego z wnioskiem o prowadzenie egzekucji z nieruchomości, pomimo tego, iż w międzyczasie doszło do egzekucji z prawa użytkowania wieczystego nieruchomości z tytułu użytkowania, której powstały zaległości nie stwierdzono żadnych działań w celu zmiany przedmiotu egzekucji bądź też dokumentów świadczących o monitorowaniu czynności komornika sądowego. W przedmiotowej sprawie nie stwierdzono również żadnych działań w stosunku do dochodzenia zaległości należnych za rok 2005 i rok 2006.

Zgodnie ze stanem na dzień 30 marca 2007 roku:

- zaległości z tytułu dzierżawy i najmu wynosiły około 39.471,49 zł,
- zaległości z tytułu użytkowania wieczystego wynosiły około 57.978,56 zł,
- zaległości z tytułu opłat za przekształcenie prawo użytkowania wieczystego w prawo własności wynosiły 52.165,83 zł

W zakresie działania Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju w Urzędzie Miejskim w Piszu stwierdzono, iż:

W Wydziale ustala się i ewidencjonuje należności z tytułu należności za czynsz oraz opłaty za media za lokale mieszkalne w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w których Gmina Pisz ma udziały. Ustalanie zobowiązań następuje na podstawie umów oraz rozliczeń za media otrzymywanych od zarządcy nieruchomości. Ewidencja należności jest prowadzona przy pomocy programu Virtu-Czynsze. Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji, monitorowanie regulacji należności i ustalanie zaległości odbywa się na bieżąco podczas księgowania wpłat dokonywanych przez poszczególnych najemców. W każdym przypadku po stwierdzeniu zaległości dokonuje się weryfikacji danych zawartych w programie z dokumentacją źródłową. W przypadku problemów z weryfikacją dokonanych wpłat na podstawie dokumentów źródłowych posiadanych przez Wydział wzywa się osoby „zobowiązane” do sprawdzenia wpłat na podstawie posiadanych przez nich książeczek mieszkaniowych. Po

uzyskaniu wiarygodnego salda dokonanych wpłat i stwierdzeniu zaległości jest wysyłane wezwanie do zapłaty.

Jak stwierdzono w Wydziale funkcjonują dwa rodzaje wezwań „zwykłe” stanowiące wydruk z programu komputerowego Virtu-Czynsze zawierające szczegółowo opisane kwoty zaległości oraz przedsądowe wezwanie do zapłaty.

Jak stwierdzono w trakcie dokonywania oceny funkcjonowania systemu windykacji należności zgodnie ze stanem na dzień 09.02.2007 roku liczba najemców posiadających zaległości wynosiła 296 osób. Jak stwierdzono w 70% badanych postępowań windykacyjnych wystawiono wezwanie do zapłaty, w 5% badanych postępowań zaległości zostały uregulowane pomimo braku wezwania do zapłaty, a w 25% badanych postępowaniach nie stwierdzono wystawionych wezwań do zapłaty. Przy czym w większości spraw wezwanie do zapłaty było kierowane do dłużnika 2-3 razy. W 2006 roku nie stwierdzono spraw windykacyjnych kierowanych na drogę postępowania sądowego. Natomiast w 2007 roku stwierdzono 7 takich spraw.

Ogółem zaległości z tytułu czynszu i opłat za media w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w których Gmina Pisz ma udziały wynosiły na koniec marca 2007 roku 614.547,20 zł.

W Wydziale nie stwierdzono natomiast prowadzonej ewidencji należności z tytułu czynszów najmu za lokale mieszkalne w budynkach będących w 100% własnością Gminy Pisz. Powyższe uniemożliwia w sposób jednoznaczny stwierdzenie wysokości zaległości z tytułu w/w zaległości.

Ponieważ zarządzanie lokalami mieszkalnymi w budynkach, w których w 100% właścicielem jest Gmina Pisz zostało zlecone Piskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego w Pisz, dokumentami potwierdzającymi istnienie należności z tytułu w/w czynszów są wyliczenia należności Gminy Pisz przekazywane przez Piskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Pisz. W/w naliczenia nie podlegają weryfikacji z zawartymi umowami na najem lokali przez pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju.

Zarówno w działaniu Wydziału Gospodarki Komunalnej i Rozwoju jak i Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku okresowego przekazywania sald kont ksiąg analitycznych prowadzonych przez w/w Wydziały. Przenoszenie stanu należności oraz dochodów na konta syntetyczne odbywa się na podstawie kwartalnych sprawozdań Rb-27S przekazywanych przez Wydziały merytoryczne do Wydziału Finansowego.

W zakresie działania Wydziału Finansowego w Urzędzie Miejskim w Pisz stwierdzono, iż w Wydziale ewidencjonuje się i windykuje należności podatkowe.

Stwierdzono pewne nieprawidłowości polegające na :

- wystawieniu tytułu wykonawczego tylko wobec jednego ze współwłaścicieli nieruchomości,
- nieczytelny sposób prowadzenia ewidencji tytułów wykonawczych zgodnie z § 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ( Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z późn.zm.) Do przesyłanych do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych lub ich odpisów wierzyciel załącza ewidencję tytułów wykonawczych. Ewidencję załącza się w dwóch egzemplarzach, z których pierwszy przeznaczony jest dla organu egzekucyjnego, a drugi, po potwierdzeniu przyjęcia tytułów do egzekucji, organ ten zwraca wierzycielowi. W dokumentacji stwierdzono ewidencje nie potwierdzone przez organ egzekucyjny.

- brak właściwego współdziałania z Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w Pisz oraz monitorowania postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z § 6 w/w Rozporządzenia Ministra Finansów jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie

kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego i przekazuje organowi egzekucyjnemu posiadane informacje o majątku i źródłach dochodu zobowiązanego.

Np. - w przypadku zaległości w podatku od nieruchomości za 2005 rok i 2006 rok na karcie kontowej o nr 075/0011 odnoszącej się do nieruchomości stanowiącej współwłasność dwóch osób stwierdzono, iż tytuł wykonawczy został wystawiony tylko wobec jednego z współwłaścicieli pomimo wynikającej z przepisów prawa podatkowego solidarnej odpowiedzialności współwłaścicieli za zobowiązania podatkowe.

- brak działań w celu dochodzenia zaległości przypisanych na karcie kontowej nr 083/0018 za III i IV raty 2006 roku w podatku od nieruchomości wobec spadkobierców zobowiązanego,

- w aktach sprawy stwierdzono dwie ewidencje tytułów wykonawczych o nr Fn. 313-1-II/6/06 odnoszące się do tego samego postępowania windykacyjnego przy czym jedna z nich nie była potwierdzona przez organ egzekucyjny.

- pomimo skierowania tytułu wykonawczego o nr SW2/15106 w stosunku do zaległości określonych w karcie kontowej 099/0310 do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Piszcu w dniu 30.03.2006 roku do dnia 30.03. 2007 roku pomimo nie wyegzekwowania zaległości nie podjęto żadnych działań w celu uzyskania informacji o stanie prowadzonej egzekucji.

Zaległości w podatkach i opłatach lokalnych zgodnie ze stanem na dzień 30.03.2007 roku wynosiły 1.026.957,14 zł

#### **ANALIZA PRZYCZYN I SKUTKÓW**

Do głównych przyczyn występowania uchybień w działalności jednostki w zakresie windykacji należności zaliczyć należy:

1. Brak odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej w zakresie windykacji należności podatkowych, cywilno prawnych i opłat.
2. Brak szczegółowych i kompleksowych regulacji określających zasady postępowania windykacyjnego.
3. Brak szkoleń oraz nieznajomość zasad stosowania odpowiednich narzędzi i technik windykacyjnych.
4. Brak odpowiedniego oprogramowania.
5. Brak komunikacji i słaby system obiegu informacji pomiędzy pracownikami.

Wskazane powyżej przyczyny powodują powstawanie uchybień w działalności jednostki i prowadzą do narastających zaległości. Mogą również powodować bałagan oraz uniemożliwiać prowadzenie nowych spraw, ponadto mogą utrudnić kierownictwu podejmowanie bieżących decyzji zarządczych.

Brak polityki szkoleń stwarza zagrożenie spadku efektywności i wydajności pracy, natomiast brak prowadzenia ewidencji szkoleń niesie ze sobą ryzyko kierowania na szkolenia niezwiązane z zakresem wykonywanych zadań oraz uniemożliwia dokładne rozeznanie, co do kwalifikacji posiadanych przez pracowników. Również brak właściwego systemu komunikacji i obiegu informacji może spowodować opóźnienia w wykonywaniu zadań oraz utrudniać przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami. Istniejący stan rzeczy może skutkować powstawaniem opóźnień i błędów w sporządzaniu oraz przekazywaniu tytułów wykonawczych, upomnień, wezwań oraz w ewidencji, jak i w realizacji zadań oraz spadku ilości prowadzonych postępowań windykacyjnych.

## **RYZYKO**

W obecnej sytuacji gospodarczej nie jest możliwe wyeliminowanie ryzyka powstawania zaległości podatkowych, cywilno prawnych i z tytułu opłat oraz powstawania należności nieściągalnych. Jednak zastosowanie odpowiedniej polityki zarządzania należnościami może w dużej mierze przyczynić się do stopniowej likwidacji zobowiązań.

Stwierdzone ustalenia zawierają znamiona ryzyka wysokiego, co oznacza, iż w krótkim czasie powinny zostać podjęte działania mające na celu wyeliminowanie w obszarze audytowanym stwierdzonych lub potencjalnych błędów.

## **UWAGI I WNIOSKI (REKOMENDACJE)**

### **REKOMENDACJE**

Podjęcie działań mających na celu usprawnienie prowadzenia windykacji należności w opinii audytu wymaga:

1. Zaostrzenia polityki ściągania zaległości oraz wprowadzenia i przestrzegania procedur windykacyjnych. Pozwoli to ograniczyć należności nieściągalne oraz uniknąć ich przedawnienia. Do czasu uruchomienia i wprowadzenia systemu windykacji należałoby postępowanie windykacyjne prowadzić według dotychczasowej praktyki z tym, że tytuły wykonawcze należałoby wystawiać w dwóch egzemplarzach, pozwalających na stosowanie postępowania zabezpieczającego.
2. Modyfikacji lub zmiany systemu informatycznego w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Rozwoju. Nieprawidłowe funkcjonowanie systemu stwarza ryzyko przestojów, nieterminowości załatwiania spraw, a tym samym brak prawidłowego wypełniania obowiązków.
3. Opracowania i wdrożenia odpowiedniej instrukcji w zakresie postępowania egzekucyjnego. W szczególności zaleca się określenie terminów wykonywania poszczególnych czynności, stosowanych środków oraz technik możliwych do zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym.
4. Zastosowania postępowania zabezpieczającego jako jednej z form dochodzenia należności pieniężnych.
5. Przeprowadzenia przeglądu wszystkich prowadzonych spraw i przeanalizowania popełnionych błędów. Powinna być przeprowadzona dyskusja, jak poprawić efektywność z uwzględnieniem wniosków wyciągniętych z przeglądu.
6. Skuteczne realizowanie nadzoru nad całym postępowaniem windykacyjnym prowadzonym w Urzędzie Miejskim w Pisz przez Skarbnika Gminy Pisz.
7. Stworzenia planu szkoleń i ich ewidencji. Należy rozważyć możliwość kierowania pracowników komórki na specjalistyczne szkolenia i prowadzenia ich ewidencji, celem posiadania bieżącej oceny posiadanej wiedzy i zdobytego doświadczenia.
8. Opracowania kryteriów oceny pracy podwładnych w ramach podległości służbowej. Stworzenie kryteriów, według których można dokonać oceny efektywności i jakości działania poszczególnego pracownika lub całej komórki organizacyjnej stanowi podstawę do wskazywania sposobów jej poprawy oraz żądania wykonywania powierzonych zadań w sposób rzetelny, należyty i terminowy.
9. Prowadzenia nadzoru i kontroli przestrzegania przez pracowników przepisów wewnętrznych w zakresie windykacji należności z uwzględnieniem praw i obowiązków Naczelników Wydziałów i Skarbnika Gminy Pisz.
10. Założenia i prowadzenia ewidencji należności z tytułu czynszów najmu za lokale mieszkalne w budynkach będących w 100% własnością Gminy Pisz.

11) Comiesięcznego przekazywania sald kont analitycznych prowadzonych w Wydziałach odpowiedzialnych za windykację należności do Wydziału Finansowego.

Wykonanie powyższych zaleceń należy do Naczelników realizujących zadania w zakresie windykacji należności i Skarbnika Gminy Pisz. Wykonanie zaleceń w zakresie decyzyjnym należy do Burmistrza Pisza.

#### **OCENA**

**W wyniku dokonanej analizy systemu windykacji należności podatkowych, cywilno prawnych i opłat, nie można udzielić zapewnienia, iż system windykacji należności w Urzędzie Miejskim w Piszcu działa prawidłowo**

***Audytor wewnętrzny***

***ADAM MASŁOWSKI***

.....  
podpis audytora wewnętrznego

#### **LICZBA EGZEMPLARZY OSTATECZNEGO SPRAWOZDANIA - 5**

#### **WYKAZ ADRESATÓW OSTATECZNEGO SPRAWOZDANIA**

- 1) Skarbnik Gminy Pisz,
- 2) Naczelnik Wydziału GKR,
- 3) Zastępca Naczelnika Wydziału ZPN,
- 4) Burmistrz Pisza,
- 5) a/a