

PROTOKÓŁ
KOMISJI REWIZYJNEJ
RADY POWIATU OTWOCKIEGO

Przedmiot kontroli:

**Kontrola procesów odzyskiwania, regulacji i spisywania należności przeterminowanych
w latach 2015 – 2020, ze szczególnym uwzględnieniem spisania należności uznanych
za nieściągalne.**

Podmiot kontrolowany:

Urząd Starostwa Otwockiego, powiatowe jednostki organizacyjne.

Podstawa:

Uchwała Nr 299/XLIV/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 stycznia 2022 w sprawie zatwierdzenia rocznego planu kontroli Komisji Rewizyjnej.

Data rozpoczęcia kontroli: 16 marca 2022 r.

Data zakończenia kontroli: 6 czerwca 2023r.

Kontrolujący:

Komisja Rewizyjna Powiatu Otwockiego, dalej również „kontrolujący”, „Komisja”, w składzie:

Przewodniczący - Piotr Kudlicki
Wiceprzewodnicząca - Elżbieta Siwek
Członek Komisji - Jarosław Kopaczewski
Członek Komisji - Zbigniew Szczepaniak
Członek Komisji – Roman Srebnicki /od 1 stycznia 2023r./

Zagadnienia wstępne

Pojęcia (definicje) użyte w trakcie kontroli:

Należności Powiatu Otwockiego, jednostek organizacyjnych Powiatu - uprawnienie Powiatu Otwockiego lub jednostek organizacyjnych Powiatu do otrzymania świadczenia pieniężnego w określonym terminie (na użytek kontroli nie bierze się pod uwagę świadczeń rzeczowych w tym pojęciu).

Należności przeterminowane - należności, których termin płatności minął.

Należności przedawnione - należności, w stosunku do których dłużnikowi służy instytucja prawa cywilnego możliwości uchylenia się od zapłaty w związku z upływem terminu przedawnienia.

Spisanie należności - akt zarządczy (decyzja, postanowienie), rezygnacji z odzyskiwania należności, w wyniku którego należność wyłącza się z aktywów, wypisuje z ksiąg rachunkowych.

Regulacja należności przeterminowanej - odroczenie spłaty, rozłożenie na raty.

Kontrolujący - Komisja Rewizyjna Powiatu Otwockiego.

Kontrolowany - Starostwo Powiatowe, jednostki organizacyjne Powiatu Otwockiego.

Jednostki organizacyjne Powiatu Otwockiego - jednostki organizacyjne, których organem założycielskim jest Powiat Otwocki, z wyjątkiem sp. z o. o.

Okres:

Czas jaki ma zostać objęty kontrolą jest wskazany precyzyjnie w tytule kontroli jako lata 2015 - 2020, więc nie wymaga dodatkowego omawiania.

Miejsce:

Komisja wykonywała swoje czynności w siedzibie Starostwa Powiatowego w Otwocku, przy ul. Górnej 13 w Otwocku.

Podmiot kontrolowany:

Temat kontroli nie zawiera informacji o wybranej jednostce organizacyjnej. Wynika z tego, że kontrola powinna obejmować jednostki organizacyjne, w stosunku do których Rada Powiatu Otwockiego wykonuje nadzór i kontrolę z mocy prawa, a więc Starostę i Zarząd oraz jednostki organizacyjne Powiatu Otwockiego, w tym Starostwo Powiatowe w zakresie, w którym te podmioty wykonują zadania własne Powiatu. Zastrzega się, że kontroli nie podlegają te działalności wskazanych podmiotów, które generują należności Skarbu Państwa, gdyż należy to do kompetencji innych organów niż Rada Powiatu.

Formy i metody pracy:

Komisja opracowała plan oraz składowe merytoryczne kontroli, następnie według nich zwracała się do przedstawiciela Kontrolowanego o zebranie i przekazanie danych, informacji oraz o udostępnienie dokumentów. Otrzymane materiały wstępnie omawiano, ew. wnoszono o dodatkowe wyjaśnienia lub uzupełnienia oraz poddawano pogłębionej analizie, formułując wnioski. Komisja spotykała się z upoważnionymi przedstawicielami Starostwa Otwockiego i wybranych jednostek organizacyjnych, w celu przeprowadzenia wywiadu dotyczącego przedmiotu kontroli. Komisja zgromadziła dużą ilość dokumentów. Postanowiono przyjąć jednolity sposób przywoływania ich treści w protokole. Sporządzony został Spis dokumentów, zawierający pod liczbą porządkową osobno każdy dokument. W treści protokołu umieszczono zatem przypisy odsyłające wg liczby porządkowej spisu, nie zaś przytoczenia cech unikatowych dokumentu.

Zakres kontroli

/teoretyczne założenia poszczególnych części zakresu/:

I. Poprzednie kontrole, stan wyjściowy.

Jeśli temat obecnej kontroli był już przedmiotem badania, należy zapoznać się z wynikami i zweryfikować wnioski, ew. uzyskać tzw. stan wyjściowy poszczególnych zagadnień ustalony już w kontroli wcześniejszej.

II. Wewnętrzne regulacje i zarządzanie zagadnieniami kontroli w Powiecie Otwockim.

Komisja powinna zbadać środowisko normatywne wewnętrzne /zarządzenia kierownika jednostki, uchwały, decyzje, procedury/ dotyczące tematu kontroli oraz porównać postępowanie, zdarzenia i czynności podjęte w ramach odzyskiwania należności przeterminowanych z wymaganiami określonymi w tych dokumentach. Należy także opisać zależności zarządcze struktur Powiatu i jednostek, czyli nadzór i odpowiedzialność.

Komisja nie bada środowiska normatywnego zewnętrznego, czyli systemu prawa, przepisów prawa, jakie regulują zagadnienia wchodzące w zakres kontroli. Niemniej nie sposób pominąć tychże

w sytuacjach, gdy w jednostce organizacyjnej Powiatu nie ma regulacji, a uregulowanie normatywne danej sprawy istnieje w przepisach prawa. Jednak powinny one być jedynie przywoływane.

III. Należności przeterminowane. Dane, liczby, badanie rozmiaru i dynamiki przedmiotu kontroli.

Niewątpliwie zakres obejmuje badanie wartości, ilości należności, a więc rozmiaru przedmiotu kontroli oraz zmienności w czasie. Konieczne jest zatem ustalenie sumy należności przeterminowanych w określonej dacie, zarówno w Starostwie jak i w jednostkach organizacyjnych Powiatu. Kontrola dotyczy lat od 2015 do 2020, więc naturalnym oczekiwaniem jest poznanie sumy należności przeterminowanych, niezależnie od czasu ich powstania, na koniec każdego roku objętego kontrolą. Następnie zbadaniu podlega dynamika tych wielkości, czyli jak one zmieniają się w czasie.

Zmiana sumy należności przeterminowanych może wynikać z ograniczonego katalogu okoliczności. Zawierają się w nim:

- brak zapłaty kolejnych należności, mimo że termin wymagalności minął,
- narastanie odsetek od należności w kolejnym okresie,
- spisanie należności w wyniku decyzji uprawnionego podmiotu,
- zapłata należności przez dłużnika,
- regulacja wierzytelności Powiatu (zadłużenia dłużnika), np. poprzez zawarcie umowy ratalnej spłaty i anulowanie odsetek,
- korekty naliczenia należności, to znaczy przypadku, gdy wierzyciel sam uznaje, iż należność naliczył błędnie lub zostało to stwierdzone przez sąd, organ, przy czym czynność ta nie jest spisaniem,
- umorzenia należności przez wierzyciela.

IV. Praktyka postępowania, efektywność.

Szczególnie istotnym obszarem zakresu kontroli jest postępowanie z należnościami przeterminowanymi, to znaczy od momentu braku wpłaty mimo upływu terminu zapłaty należności, aż do momentu odzyskania, regulacji lub spisania. Nie sposób pomijać zagadnienia efektywności odzyskiwania należności. Należy także zbadać jaka jest wartość należności we wskazanych datach, co do których upłynął termin przedawnienia określony w przepisach prawa i co jest tego przyczyną, jeśli takie sytuacje mają miejsce.

W zakresie kontroli zawiera się również badanie zmienności poszczególnych należności indywidualnych dłużników w czasie. To znaczy, w zgodności lub przy braku aktów normatywnych wewnętrznych, jak przebiega/powinno przebiegać postępowanie z należnościami, inicjacja dochodzenia należności, system wg którego jest zorganizowany proces dochodzenia należności oraz efektywność tego procesu.

V. Podsumowanie.

Przebieg kontroli:

Kontrola obejmuje wszystkie ww. zagadnienia. Dlatego wystąpiono do kontrolowanych jednostek o informacje:

- wykazy dłużników, których należności uległy przeterminowaniu,
- wykaz należności przeterminowanych na każdy ostatni dzień roku, lat 2015 - 2020,
- regulacje i wewnętrzne akty normatywne starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu oraz inne akty normatywne powiatu kształtujące postępowanie z należnościami przeterminowanymi,
- opisy procesów postępowania z należnościami w przypadku, gdy nie stwierdzono uregulowań wewnętrznych w danej jednostce organizacyjnej, opierających się na przepisach prawa,
- dane na temat umorzeń i innych ulg dokonanych na rzecz dłużników w okresie podlegającym kontroli,
- dokumentacja wybranych spraw dłużników i odzyskiwania należności.

Ustalenia.

I. Poprzednie kontrole, stan wyjściowy:

Jedną z pierwszych czynności Komisji wobec Kontrolowanego było zbadanie, czy zakres objęty kontrolą, opisany w niniejszym protokole, był już przedmiotem wcześniejszej kontroli podmiotów/osób zewnętrznych w stosunku do Powiatu Otwockiego. W tej kwestii kontrolujący zwrócił się do Starosty Otwockiego.

W dniu 29 marca 2022 r. Starosta Otwocki wystosował pisemną odpowiedź, iż zakres merytoryczny nie był przedmiotem takich kontroli. Komisja ustaliła także bez wątpliwości, że zakres merytoryczny podlegający kontroli nie był przedmiotem podobnych działań wcześniej, również w ramach nadzoru Rady Powiatu. Komisja nie może odnieść się zatem do jakiegokolwiek stanu wyjściowego badanych zagadnień lub wcześniejszych ocen czy wniosków.

Oczywistym jest, że brak poddawania obiektywnej ocenie znaczącego obszaru działalności sprzyja negatywnym efektom oraz z pewnością sprzyja brakom efektów pozytywnych, jak np. optymalizacja, czy zwiększanie efektywności.

Wniosek: Odzyskiwanie należności przeterminowanych jest stałym elementem realizacji dochodów budżetowych Powiatu Otwockiego, podlegającym rygorom i dyscyplinie, ujętym w przepisach prawa, co do ogólnych zasad. Brak realizacji odzyskiwania należności prowadzący do trwałego utracenia możliwości ich odzyskania, skutkuje ubytkiem dochodów budżetowych dla Powiatu. Rekomenduje się zatem okresowe kontrolowanie prawidłowości i efektywności postępowania z należnościami przez Zarząd Powiatu Otwockiego w stosunku do jednostek organizacyjnych Powiatu, a Radzie Powiatu w stosunku do organu wykonawczego Powiatu i Starostwa. Kontrola aktywności i sposobu wykonywania nadzoru Zarządu Powiatu oraz prawidłowości i efektywności postępowania jednostek organizacyjnych, stanowi oczywisty element nadzoru nad ich działaniem, więc jest konieczna i powinna być powtarzana.

II. Nadzór, odpowiedzialność, zależności zarządcze. Środowisko normatywne wewnętrzne.

Wewnętrzne regulacje i zarządzanie zagadnieniami kontroli w Powiecie Otwockim.

Komisja podjęła się holistycznego opisu podejścia zarządczego w Powiecie oraz środowiska normatywnego w zakresie objętym kontrolą. Nie powinno to jednak być utożsamiane ze szczegółowością opisu. Rozmiar zagadnienia oraz jego wieloaspektowość zmuszają kontrolującego do operowania na odpowiednim poziomie ogólności. Ta część dotyczy rozwiązań systemowych. Informacje w tej kwestii gromadzone i uzupełniane były przez Komisję podczas całego przebiegu kontroli. Pierwsze ustalenia dotyczą ogólnych zależności zarządczych i nadzoru w Powiecie.

Postępowanie z należnościami przeterminowanymi nie jest regulowane wewnętrznie w sposób ujednolicony, ani w ujęciu merytorycznym, tzn. całości zagadnień, ani w ujęciu organizacyjnym, tzn. dla całego Powiatu (wszystkich jednostek organizacyjnych). Zgodnie z opisaniem tego zagadnienia w piśmie Starosty (vide - Spis dokumentów, poz. 2), Komisja ustaliła, co następuje.

Kompetencje w tym zakresie są rozproszone. Oznacza to, że każda jednostka organizacyjna samodzielnie je realizuje według autonomicznych indywidualnych zasad określanych przez samą siebie. Nadzór nad ich realizacją prowadzony przez Zarząd Powiatu i Skarbnika Powiatu ma charakter ogólny, niesprecyzowany i nieopisany wewnętrznie w Powiecie i wynika wyłącznie z przepisów prawa. Realizacja tego nadzoru nie została wewnętrznie sformalizowana ani zorganizowana bardziej szczegółowo wewnętrznym aktem normatywnym. Nie ustalono w Powiecie spójnej wewnętrznej organizacji żadnego z elementów systemu zarządzania należnościami przeterminowanymi, z wyjątkiem kwotowego pułapu umorzeń. Przez rozproszenie rozumie się stan, w którym każda jednostka organizacyjna działa po pierwsze, co jest oczywiste, na własną odpowiedzialność ponoszoną przez jej kierownika, po drugie, i to jest istotą rozproszenia, bez wspólnego narzędzia lub ujednolicenia uszczegółowień wykonawczych do przepisów prawa, procedur, terminów, ani dobrych praktyk, czy wzorów dokumentów pomiędzy jednostkami. Jeżeli zaś zdarza się, że takie elementy występują, to nie jest to sformalizowane (vide - Spis dokumentów, poz. 2).

Komisja nie wartościuje, czy stan rozproszenia kompetencji i sposobów realizacji dochodzenia należności jest prawidłowy czy nieprawidłowy, gdyż do takiej oceny nie ma podstawy normatywnej. Rozproszenie, ujednolicenie lub potrzeba koncentracji, czy też scentralizowania kompetencji w obrębie Powiatu i wszystkich jednostek, powinny wynikać z potrzeb zidentyfikowanych w ramach nadzoru zarządczego, np. poprzez ocenę efektywności, a na pewno ocenę prawidłowości.

Można jednak ocenić to właśnie z perspektywy zarządczej, czyli zwrócić uwagę na fakt, iż rozproszenie powoduje utrudnienia przy realizacji nadzoru dla ośrodka kierowniczego. Niewątpliwie rozproszenie, w ujęciu rozumianym przez Komisję, powoduje brak potrzeby, więc brak de facto, okresowego raportowania zjawiska narastania należności przeterminowanych ogółem oraz raportowania efektów procesów odzyskiwania należności. Konsekwencją jest brak potrzeby posiadania, więc de facto, brak narzędzi wspierających raportowanie danych i analizę samych procesów jak i ich efektywności, skoro takiego raportowania nie ma. Komisja dochodzi do takich wniosków bez wątpliwości, po zapoznaniu się ze zgłaszanymi problemami od kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu lub innych osób udzielających informacji. Dane o wartościach należności przeterminowanych lub sumie ich wartości w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz o zmienności w czasie tych wartości, były gromadzone dla kontrolującego jednostkowo, z różnych źródeł i w różnej formie. W każdym przypadku Komisja spotykała się z koniecznością "ręcznego" sporządzania podstawowych zestawień oraz informacji syntetycznych, przy czym, jak komunikowano, nigdy one nie były jeszcze sporządzane.

W toku czynności nie stwierdzono istnienia dokumentacji czynności nadzoru zagadnienia odzyskiwania należności w ramach nadzoru zarządczego, czy merytorycznego sprawowanego w środowisku jednostek organizacyjnych Powiatu. Komisja wnioskuje więc, że nadzór ośrodka kierowniczego nad efektywnością i prawidłowością postępowania z należnościami przeterminowanymi był w okresie podlegającym kontroli nadzorem pozornym, nierealizowanym a na pewno nie faktycznym nadzorem zarządczym, opartym o monitorowanie efektywności i ograniczał się do formalnego przyjmowania sprawozdań w ramach realizacji planów finansowych, czyli tzw. indywidualnych budżetów lub wyrzykowego zainteresowania zgłoszonymi sprawami indywidualnych dłużników.

Wyjątkiem od reguły braku uregulowań wewnętrznych jest wydzielony aspekt postępowania z należnościami przeterminowanymi w katalogu ulg, mianowicie umorzenia. W Powiecie obowiązuje Uchwała nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku (pisownia oryginalna) z dnia 9 listopada 2010 r.

Określone są tam limity umorzeń odniesione do odpowiedniego szczebla kompetencyjnego oraz warunki umorzeń, jednak w stopniu ogólnym, w zasadzie implementowane z ustaw.

Komisja między innymi badała, czy dana jednostka organizacyjna Powiatu samodzielnie zarządza należnościami przeterminowanymi, czy posiada wewnętrzny akt normatywny regulujący. Na podstawie otrzymanych informacji stwierdzono, że z wymienionych 26 jednostek organizacyjnych, 8 posiada wewnętrzny akt normatywny - Instrukcja bądź procedura lub regulamin (vide - Spis dokumentów, poz. 3.1.). Pozostałych 18 jednostek - nie posiada.

Wyjątkową sytuację zidentyfikowano w jednostkach oświatowych. W informacjach przekazanych Komisji wskazano w nich wewnętrzne akty normatywne, selektywnie regulujące zagadnienie będące przedmiotem kontroli. Są to:

- Regulamin prowadzenie windykacji w L.O. nr 1 w Otwocku,
- Procedura regulująca windykowanie należności przeterminowanych Z.S. nr 1 w Otwocku,
- Instrukcja windykacji, umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w Zespole Szkół nr 2 im. Marii Skłodowskiej - Curie w Otwocku,
- Instrukcja windykacji, umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w Zespole Szkół Ekonomiczno - Gastronomicznych im. St. Staszica w Otwocku,
- Procedura windykacji należności w SOSW Nr 2 w Otwocku, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora,
- Procedura windykacji należności w MOS Jędrus,
- Regulamin windykacji należności pieniężnych w Powiatowym Młodzieżowym Domu Kultury im. M.E Andriollego w Otwocku.

Powiatowa Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Otwocku oraz Oświata Powiatowa w Otwocku wskazały, iż nie posiadają należności (brak działalności odpłatnej).

Co ciekawe, akty takie posiadają jednostki oświatowe o wielu należnościach przeterminowanych, lecz o niskiej wartości. Nie posiadają takich regulacji jednostki o największej wartości należności przeterminowanych w dużej liczbie, np. Starostwo, ani Zarząd Dróg Powiatowych, ani Powiatowy Urząd Pracy. Należy także wskazać, że z wyjątkiem Powiatowego Urzędu Pracy jako jedynej, pozostałe jednostki nie posiadają wyspecjalizowanej komórki/stanowiska przeznaczonych do procesów odzyskiwania bądź regulacji należności (uwaga dot. okresu kontroli, lata 2015-2020). W przypadku małej liczby dłużników i niskich wartości jest to zrozumiałe. W przypadku dużej liczby dłużników o znacznej wartości zadłużenia, stan ten należy ocenić krytycznie, szczególnie w kontekście dalszych ustaleń co do efektywności.

Wszystkie jednostki wskazały Uchwałę nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku (pisownia oryginalna) z dnia 9 listopada 2010 r. jako wewnętrzny akt normatywny regulujący umarzanie należności. Wyjątkiem jest Powiatowa Biblioteka Publiczna w Otwocku, która nie wskazała żadnego aktu, jednak jest to bez znaczenia, gdyż ww. uchwała obowiązuje także tę jednostkę.

Większość jednostek Powiatu nie wskazała aktu wewnętrznego, na podstawie którego dokonuje spisania należności. Należy więc przyjąć, że czynność ta powinna następować lub następowała w oparciu wyłącznie o przepisy prawa. (vide - Spis dokumentów, poz. 3.1.)

Uchwała nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku (pisownia oryginalna) z dnia 9 listopada 2010 r. została poddana analizie pod kątem ew. zmian lub aktualizacji. W tym celu 18 maja 2022 r. Komisja wystąpiła do Sekretarza Powiatu. (vide- Spis dokumentów, poz. 6)

W dniu 14 czerwca 2022 r. Komisja otrzymała analizę prawną zawierającą odniesienie do szczegółowych uwag przesłanych Sekretarzowi (vide- Spis dokumentów, poz. 7). Nie stwierdzono potrzeby zmian lub wypracowania nowych uregulowań w zakresie opisanym w ww. uchwale, z jednym wyjątkiem. Mianowicie, § 6 pkt 5, który z uwagi na usunięcie z ustawy przesłanki „ważnego interesu dłużnika” w przypadku umorzenia obligatoryjnego, wymaga dostosowania w tym zakresie do tekstu ustawy. (vide- Spis dokumentów, poz. 7)

Ważnym aspektem jest ewidencjonowanie należności. Zagadnienie to opisano w części III. Komisja dostrzega tutaj znaczący deficyt zarządczy. Brak wydzielonej ewidencji, czyli rozproszenie danych, utrudnia kontrolowanie zarządzania należnościami przeterminowanymi.

Wnioski:

1. Sporządzenie projektu zmiany Uchwały nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku (pisownia oryginalna) z dnia 9 listopada 2010r. w zakresie opisanym w protokole.
2. Dokonanie analizy potrzeby ustanowienia aktu normatywnego regulującego, dyscyplinującego i porządkującego postępowanie z należnościami przeterminowanymi w jednostkach organizacyjnych Powiatu Otwockiego, w których nie ma takiego aktu (rozwiązania indywidualne). Analiza powinna opierać się o wyniki oceny efektywności odzyskiwania należności przeterminowanych oraz ocenę skali należności, których odzyskanie już nie jest możliwe, w kontekście ustalenia przyczyn braku odzyskania. W szczególności dotyczy Urzędu Starostwa Powiatowego, Zarządu Dróg Powiatowych. Niezbędnym elementem analizy winna być ewidencja i ujednolicenie zarządzania informacjami w obszarze dochodzenia należności w powiecie.
3. Komisja wskazuje na potrzebę ujednolicenia środowiska normatywnego w zakresie zarządzania należnościami przeterminowanymi, łącznie z ustanowieniem wewnętrznego porządku w zakresie nadzoru i okresowego sprawdzania prawidłowości i efektywności (rozwiązanie jedno dla wszystkich jednostek organizacyjnych, łącznie z organizacją nadzoru), np. uchwała Rady Powiatu w sprawie zarządzania należnościami przeterminowanymi, ustanowienia regulaminu windykacyjnego oraz nadzoru nad odzyskiwaniem należności przeterminowanych w Powiecie Otwockim.

III. Należności. Dane, liczby, badanie rozmiaru i dynamiki przedmiotu kontroli.

Komisja pozyskiwała wiedzę o należnościach z informacji przekazywanych przez jednostki organizacyjne za pośrednictwem Starostwa. W toku pozyskiwania danych stwierdzono niespójność wartości podawanych dla tego samego pojęcia w różnych źródłach. Chodzi o sumę należności przeterminowanych w ujęciu rocznym, kolejno w latach podlegających kontroli od 2015 do 2020 r. Przykładem jest suma należności przeterminowanych przypisywanych w jednej tabeli ogółem Powiatowi, następnie z oznaczeniem Starostwo. Komisja zaskoczona była niespójnością rozumienia pojęć należności przeterminowane, przedawnione, należności Starostwa, Powiatu, Skarbu Państwa, należności jednostek Powiatu i powiatowych jednostek instytucji niepowiatowych, jak np. KPP, czy KP PSP. Dokumentacja kontroli zawiera dane przekazane z ww. jednostek, mimo iż Komisja o nie występowała. Należy rozumieć, że w momencie sporządzania i przekazywania informacji Kontrolowany nie był świadom zakresu własnej odpowiedzialności, która podlega, a która nie podlega kontroli Rady Powiatu.

Należności przeterminowane Powiatu Otwockiego – Urząd Starostwa Otwockiego

Nazwa jednostki	Stan należności przeterminowanych					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	przeterminowane	przeterminowane	przeterminowane	przeterminowane	przeterminowane	przeterminowane
Starostwo	2 917 659,44	3 446 522,30	3 919 387,72	4 382 663,83	4 709 728,94	4 624 330,14

Należności Skarbu Państwa, którego prawa wykonuje Starosta Otwocki (przykładowo)

Nazwa jednostki	Stan należności przeterminowanych/przedawnionych					
	2015		2016		2017	
	przeterminowane	przedawnione	przeterminowane	przedawnione	przeterminowane	przedawnione
SK Starosta Otwocki	839 739,28	36 590,66	942 864,56	38 229,60	935 715,14	39 864,00

2018		2019		2020	
przeterminowane	przedawnione	przeterminowane	przedawnione	przeterminowane	przedawnione
1 057 114,01	41 498,55	1 166 079,94	43 133,02	1 221 791,68	44 538,60

Należności ogółem Powiatu Otwockiego (opis nazewnictwa wyżej)

Rodzaj należności	Nazwa jednostki	2015	2016	2017
Należności ogółem (stan na koniec roku)	Starostwo Powiatowe	3 149 772,75	3 509 467,12	4 463 308,89
Należności umorzone	Starostwo Powiatowe	36 457,60	8 412,60	11 505,09
Należności spisane	Starostwo Powiatowe	63 054,88	399,44	130 040,74
a.) przeterminowane	Starostwo Powiatowe	61 660,03	399,44	130 040,74

b.) przedawnione	Starostwo Powiatowe	1 394,85	0,00	0,00
-------------------------	----------------------------	----------	------	------

Rodzaj należności	Nazwa jednostki	2018	2019	2020
Należności ogółem (stan na koniec roku)	Starostwo Powiatowe	6 428 056,21	6 478 514,88	8 321 017,67
Należności umorzone	Starostwo Powiatowe	695,04	15 906,15	3 670,50
Należności spisane	Starostwo Powiatowe	0,00	0,00	160,23
a.) przeterminowane	Starostwo Powiatowe	0,00	0,00	160,23
b.) przedawnione	Starostwo Powiatowe	0,00	0,00	0,00

Na podstawie analizy ww. danych (kwoty sumy należności są przedstawione narastająco) niezależnie od ich precyzji lub braku, podkreślić należy:

1. Znaczące wartości kwot sumy należności przeterminowanych wg stanu na koniec każdego roku.
2. Znaczący przyrost wartości sumy należności narastająco wg stanu na koniec każdego roku.

Wobec takich obserwacji, odnieść się należy do wniosku z II części protokołu. Znacząca wartość oraz dynamika wskazująca stabilność trendu przyrostu powoduje, iż konieczne staje się ustanowienie spójnego systemu organizacji postępowania i zarządzania należnościami przeterminowanymi w Powiecie wraz z nadzorem.

Podkreślenia wymaga także sposób pozyskiwania danych. Komisja została wielokrotnie zapewniana, że dane nie stanowią automatycznych wydruków z istniejącego zbioru. Dane były gromadzone na zasadzie zliczania i sporządzania tabeli na użytek tej kontroli. Oznacza to, że żaden z kierowników jednostek, łącznie ze Starostą, ani też organ nadzoru, czyli Zarząd Powiatu, nie ma do dyspozycji *ad hoc* podstawowej wiedzy w przedmiocie swojej odpowiedzialności. Nie istnieje więc narzędzie do nadzorowania postępowania z należnościami, w szczególności np. monitorowania beczynności, za wyjątkiem wrywkowego zainteresowania indywidualną należnością.

Odzyskiwanie należności – liczby.

Komisja została poinformowana w wywiadzie bezpośrednim, że wpłaty z tytułu spłaty należności przeterminowanych od dłużników nie są cechowane, ani ewidencjonowane na wydzielonym rachunku. Stąd Komisja nie mogła pozyskać w automatyczny sposób danych na temat wartości odzyskanych należności zbiorczo.

Oznacza to sytuację, w której bez zaangażowania wielu osób w długim czasie (ręczne sprawdzanie każdej wpłaty i ręczne sporządzanie zestawień), nie można uzyskać podstawowej wiedzy o efektywności działań windykacyjnych, np. wartości rocznej/kwartalnej/miesięcznej odzyskanych należności przeterminowanych, badać jej zmienności w czasie, odchyleń itp.

Należy wnioskować, iż skoro nie ma prostego dostępu do takich danych, nie ma automatycznego ich przetwarzania, to znaczy że nikomu to nie jest potrzebne. Nie istnieje więc nadzór, który obejmowałby efektywność odzyskiwania należności. Oznacza to, że z zarządczego poziomu w Powiecie nikogo nie interesowała zbiorczo efektywność odzyskiwania należności

przeterminowanych (ponad 8 mln zł wg wartości na koniec 2020 r.). Uzyskanie narzędzia do gromadzenia tej wiedzy automatycznie oraz wykorzystywania jej z prostego dostępu dla celów nadzoru jest stosunkowo łatwe, np. poprzez wydzielenie odrębnego rachunku dla zdefiniowanego tytułu wpłat, następnie migrowanie indywidualne.

Wobec powyższego Komisja definiuje taki stan jako rażące zaniedbanie w nadzorze każdorazowego Zarządu Powiatu Otwockiego całego okresu kontroli, tj. lat 2015 – 2020.

Możliwość przedstawiania danych indywidualnych dłużników – należności vs wpłaty, poprzez indywidualne sprawdzenie wpłat cechowanych nazwą kontrahenta, tylko potwierdza ten stan rzeczy.

Zalecenia:

1. Dokonać analizy i wyboru metody ewidencjonowania wpłat należności przeterminowanych w celu uzyskania narzędzi zarządczych tego obszaru działalności Powiatu.
2. Dokonać analizy i wyboru metody migracji danych na temat przeterminowanych należności w skali Powiatu, w celu uzyskania automatycznego dostępu do wiedzy o bazy dochodu z tego tytułu w skali Powiatu oraz monitorowania ew. zaniechań.

Ulgi:

Postępowanie z należnościami obejmuje czynności takie jak:

- rozłożenie na raty,
- odroczenie,
- umorzenie.

Udzielanie ulg co do zasad i systemu, opisane zostało we wcześniejszych częściach protokołu. Co do ilości, podaje się przykładowe dane, dla uwidocznienia skali czynności i kwot w Powiecie Otwockim.

Przykładowa tabela udzielonych ulg.

Ulgi udzielone w 2015 r.

(Dane dotyczące lat 2016 – 2020 znajdują się w dokumentacji kontroli, vide – Spis dokumentów, poz. 9).

Nazwa jednostki	Kwota umorzenia	Rodzaj ulgi	Kontrahent/ Dłużnik	Data wymag.	Okres	Tytuł należności
ZDP Otwock						
	1 980,00	umorzenie	PHU KOMA M. K.	17.02.2015		zajęcie pasa drogowego
razem	1 980,00					
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus" w Józefowie						
	156,00	umorzenie	M.A.			żywienie
	75,00	umorzenie	C.P.			żywienie
	127,02	umorzenie	P.D.			żywienie

	286,00	umorzenie	C.A.			żywienie
	299,00	umorzenie	B.A.			żywienie
	286,00	umorzenie	C.S.			żywienie
	286,00	umorzenie	J.M.			żywienie
	370,50	umorzenie	P.J.			żywienie
	390,00	umorzenie	P.N.			żywienie
	377,00	umorzenie	N.K.			żywienie
	125,00	umorzenie	M.P.			żywienie
	165,00	umorzenie	B.D.			żywienie
	312,50	umorzenie	B.M.			żywienie
	272,22	umorzenie	C.K.			żywienie
	55,12	umorzenie	C.D.			żywienie
	160,00	umorzenie	F.A.			żywienie
	85,75	umorzenie	G.J.			żywienie
	866,00	umorzenie	J.S.			żywienie
	100,00	umorzenie	K.W.			żywienie
	927,75	umorzenie	K.D.			żywienie
	21,00	umorzenie	K.P.			żywienie
	300,00	umorzenie	K.A.			żywienie
	819,00	umorzenie	L.W.			żywienie
	425,00	umorzenie	N.W.			żywienie
	897,00	umorzenie	P.D.			żywienie
	925,00	umorzenie	P.J.			żywienie
	210,00	umorzenie	R.A.			żywienie
	462,50	umorzenie	R.S.			żywienie
	1 001,00	umorzenie	R.J.			żywienie
	625,00	umorzenie	S.M.			żywienie
	2 041,00	umorzenie	S.N.			żywienie
	50,00	umorzenie	T.M.			żywienie
	24,01	umorzenie	S.J.			żywienie
	108,56	umorzenie	W.M.			żywienie
	15,12	umorzenie	W.W.			żywienie
	1 295,00	umorzenie	W.K.			żywienie
	1 261,55	umorzenie	W.M.			żywienie
	219,97	umorzenie	Z.D.			żywienie
	931,17	umorzenie	Z.A.			żywienie
	544,32	umorzenie	Z.Ł.			żywienie
	400,00	umorzenie	Z.M.			żywienie
	819,00	umorzenie	M.J.			żywienie
	4,50	umorzenie	N.B.			żywienie
	242,00	umorzenie	Z.J.			żywienie
razem	19 363,56					

Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 1 im. Marii Konopnickiej w Otwocku						
	157,39	umorzenie	C.V.			żywienie
razem	157,39					
Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 2 w Otwocku						
	3 337,66	umorzenie	K.Ł.			żywienie
	1 951,80	umorzenie	P.W.			żywienie
	112,52	umorzenie	Z.S.			żywienie
	763,97	umorzenie	Z.K.			żywienie
	529,03	umorzenie	M.S.			żywienie
	1 727,78	umorzenie	P.A.			żywienie
razem	8 422,76					
Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy nr 5 w Józefowie (jednostka zlikwidowana w roku 2015)						
	101,00	umorzenie	H.N.			żywienie
	110,80	umorzenie	Z.K.			żywienie
	391,44	umorzenie	B.E.			żywienie
	1 206,17	umorzenie	W.K.			żywienie
	46,27	umorzenie	S.N.			żywienie
	119,39	umorzenie	C.K.			żywienie
	97,01	umorzenie	F.K.			żywienie
	84,88	umorzenie	M.K.P.			żywienie
razem	2 156,96					
Powiatowy Urząd Pracy						
	2 138,10	raty	K.J.	12.11.2005	23.07.2004 - 31.12.2004	zasiłek dla bezrobotnych 80%
	381,00	raty spłacone 22.10.2020	O.M.	10.12.2011	01.06.2010 - 24.06.2010	zasiłek dla bezrobotnych 80%

	330,00	raty spłacone 20.11.2020	C.W.	26.06.2012	17.02.2012 - 29.02.2012	zasiłek dla bezrobotnych 100%
	489,00	raty umorzone 30.11.2021	Z.A.	----	wypłata 22.10.2012	rower
	1 594,72	raty spłacone 10.03.2016	T.A.	----	24.10.2012 - 23.04.2013	zasiłek dla bezrobotnych 120%
	466,80	raty	L.B.	20.06.2014	15.01.2014 - 31.01.2014	zasiłek dla bezrobotnych 100%
	1 493,60	raty spłacone 07.03.2017	K.B.	11.10.2014	21.02.2014 - 30.04.2014	zasiłek dla bezrobotnych 80%
	271,10	raty spłacone 26.05.2017	P.P.	18.10.2014	15.12.2011 - 31.12.2011	zasiłek dla bezrobotnych 80%
	5 352,30	raty spłacone 17.07.2019	P.M.	18.02.2015	26.08.2013 - 26.02.2014	zasiłek dla bezrobotnych 120%
razem	12 516,62					
Starostwo Powiatowe w Otwocku						
	2 201,00	umorzenie	B.T., B.C.	decyzja Starosty	2015	usunięcie i przechowywanie pojazdu
	758,00	umorzenie	L.I.	decyzja Starosty	2015	usunięcie i przechowywanie pojazdu
	30 227,60	umorzenie	Z.H.	09.01.2015	2013	usunięcie i przechowywanie pojazdu
	2 513,00	umorzenie	M.M.	decyzja Starosty	2015	usunięcie i przechowywanie pojazdu
	758,00	umorzenie	J.B.	decyzja Starosty	2015	usunięcie i przechowywanie pojazdu
	1 394,85	spisane	A.M.		2008/2009	dzierżawa - przejęte po Gospodarstwie Pomocniczym
	2 750,28	spisane	P.W.	Wyrok Sądu	2015	laptop-naprawienie szkody

	131,22	spisane	J.C.	01.04.2011	2011	PODGiK czynności geodezyjne
	146,70	spisane	ADALTECH A. G.	08.02.2013	2013	PODGiK czynności geodezyjne
	58 585,30	spisane	PKN ORLEN	Wyrok Sądu	2012/2015	dzierżawa Wyrok Sądu z dn. 23.10.2015
	46,53	spisane	D. J.			dzierżawa - przejęte po Gospodarstwie Pomocniczym
razem	99 512,48					

Uwaga, tabela zawiera pełne dane, to znaczy ulgi udzielone osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym.

Umorzenia latami zbiorczo:

W roku 2015, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **39 937,30 zł** z tytułu:

- 1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	1 065,50	0,00
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2	1 863,67	393,14
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 1 dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym	144,00	13,39
RAZEM	3 073,17	406,53

- 2) Koszty usunięcia i przechowywania pojazdu:

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	36 457,60	0,00
RAZEM	36 457,60	0,00

W roku 2016, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **109 136,30** zł z tytułu:

- 1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo - wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	38 021,31	134,07
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 1	484,00	21,98
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2 dla Dzieci Niesłyszących i Słabosłyszących	9 123,53	1 213,95
RAZEM	47 628,84	1 370,00

- 2) Opłat za mieszkańców przebywających w domach pomocy społecznej (opłata za leki):

	Kwota główna	Odsetki
Dom Pomocy Społecznej „Wrzos”	388,38	0
RAZEM	388,38	0

- 3) Umowa dzierżawy z PCZ Sp. z o. o.

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	0	33 193,96
RAZEM	0	33 193,96

- 4) Zasiłku dla bezrobotnych:

	Kwota główna	Odsetki
Powiatowy Urząd Pracy	1 989,00	1 462,17
RAZEM	1 989,00	1 462,17

- 5) Stypendium stażowego:

	Kwota główna	Odsetki
--	---------------------	----------------

Powiatowy Urząd Pracy	5 721,60	0
RAZEM	5 721,60	0

6) Zajęcia pasa drogowego:

	Kwota główna	Odsetki
Zarząd Dróg Powiatowych	12 134,00	4 248,35
	12 134,00	4 248,35

W roku 2017, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **37 025,52 zł** z tytułu:

1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	25 412,00	0,00
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2 dla Dzieci Niesłyszących i Słabosłyszących	3 061,42	419,26
RAZEM	28 473,42	419,26

2) Z tytułu zwrotu do budżetu Powiatu Otwockiego części dotacji:

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	7 788,96	343,88
RAZEM	7 788,96	343,88

W roku 2018, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **31 188,55 zł** z tytułu:

1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	13 466,25	166,68
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 1	2 582,78	39,36
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2 dla Dzieci Niesłyszących i Słabosłyszących	9 811,69	426,75
Ognisko Wychowawcze "Świder"	3 932,07	67,93
RAZEM:	29 792,79	700,72

2) Z tytułu zwrotu do budżetu Powiatu Otwockiego części dotacji:

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	627,75	67,29
RAZEM:	627,75	67,29

W roku 2019, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **186 657,44 zł** z tytułu:

1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	60 401,57	1 580,24
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 1	3 282,14	49,18
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2 dla Dzieci Niesłyszących i Słabosłyszących	238,95	-
Ognisko Wychowawcze "Świder"	3 574,93	239,35
RAZEM:	67 497,59	1 868,77

2) Zasiłek dla bezrobotnych:

	Kwota główna	Odsetki
Powiatowy Urząd Pracy	1 566,40	-
RAZEM:	1 566,40	-

3) Zajęcia pasa drogowego:

	Kwota główna	Odsetki
Zarząd Dróg Powiatowych	80 374,10	29 642,58
RAZEM:	80 374,10	29 642,58

4) Koszty usunięcia i przechowywania pojazdu:

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	-	5 708,00
RAZEM:	-	5 708,00

W roku 2020, Starosta Otwocki oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych Powiatu Otwockiego dokonali umorzeń na łączną kwotę **12 544,12 zł** z tytułu:

1) Nieściągalnych opłat za dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych:

	Kwota główna	Odsetki
Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus"	1 150,50	41,23
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 1	3 783,00	10,41
Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy Nr 2 dla Dzieci Niesłyszących i Słabosłyszących	2 168,00	170,48
RAZEM:	7 101,50	222,12

2) Zajęcia pasa drogowego:

	Kwota główna	Odsetki
Zarząd Dróg Powiatowych	1 200,00	350,00
RAZEM:	1 200,00	350,00

3) Kary komunikacyjne, obciążenie za naprawę instalacji gazowej:

	Kwota główna	Odsetki
Starostwo Powiatowe w Otwocku	3 670,50	0,00

RAZEM:	3 670,50	0,00
---------------	-----------------	-------------

IV. Praktyka postępowania - regulacje wewnętrzne, efektywność.

Ze względu na pozorne powtórzenie się niektórych obszarów kontroli, na wstępie należy uszczegółowić zagadnienia, na których skupiono się w tym rozdziale:

- jaki jest model procesu dochodzenia należności wymagalnych w poszczególnych jednostkach, z czego on wynika,
- jaki jest (wewnętrzny) sposób zapobiegania przedawnianiu się należności,
- przegląd spraw - wezwań do zapłaty, sporządzonych i skierowanych pozwów o zapłatę, ile toczy się spraw w sądzie o zasądzenie należności.

Jak zauważono we wstępie protokołu, postępowanie z należnościami wymagalnymi nie jest regulowane w sposób ujednolicony w jednostkach organizacyjnych Powiatu Otwockiego, kompetencje są rozproszone.

Wewnętrzne akty normatywne regulujące windykowanie należności przeterminowanych posiadają jednostki:

1. Liceum Ogólnokształcące Nr I im. K.I. Gałczyńskiego w Otwocku:
Regulamin prowadzenia windykacji w LO Nr I w Otwocku;
2. Zespół Szkół Nr 1 w Otwocku:
Procedura regulująca windykowanie należności przeterminowanych;
3. Zespół Szkół Nr 2 im. Marii Skłodowskiej-Curie w Otwocku:
Instrukcja windykacji, umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w Zespole Szkół Nr 2 im. Marii Skłodowskiej-Curie w Otwocku;
4. Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 1 im. Marii Konopnickiej w Otwocku:
Procedura ustalania odpłatności za korzystanie z posiłków przez wychowanków Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego Nr 1 im. Marii Konopnickiej w Otwocku;
5. Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 2 w Otwocku:

Procedura w sprawie naliczania odpłatności za wyżywienie dzieci, wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora Ośrodka;

Procedura windykacji należności w SOSW Nr 2 w Otwocku, wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora;

6. Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii "Jędrus" w Józefowie:

Procedura windykacji należności w MOS Jędrus;

Regulamin dot. odpłatności w MOS Jędrus;

7. Powiatowy Młodzieżowy Dom Kultury im. Michała Elwiro Andriollego w Otwocku:
Regulamin windykacji należności pieniężnych w Powiatowym Młodzieżowym Domu Kultury im. M.E. Andriollego w Otwocku.

Wewnętrznych aktów normatywnych regulujących windykowanie należności przeterminowanych nie posiadają jednostki:

1. Starostwo Powiatowe w Otwocku, Zarząd Dróg Powiatowych w Otwocku
2. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Otwocku
3. Powiatowy Urząd Pracy w Otwocku
4. Powiatowa Biblioteka Publiczna w Otwocku
5. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku
6. Domy dla Dzieci
7. Ognisko Wychowawcze "Świder" im. K. Lisieckiego "Dziadka"
8. Środowiskowy Dom Samopomocy w Otwocku
9. Rodzinny Dom Dziecka w Podbieli
10. Dom Pomocy Społecznej "Anielin" w Karczewie
11. Dom Pomocy Społecznej w Otwocku
12. Dom Pomocy Społecznej "Wrzos"

Model postępowania z należnościami przeterminowanymi wypracowywany jest w każdej jednostce organizacyjnej osobno.

W jednostkach, w których wskazano istniejące regulacje, opiera się on teoretycznie na nich oraz na przepisach prawa oraz praktykach wypracowanych w toku załatwiania poszczególnych spraw.

W jednostkach bez odrębnego aktu normatywnego oczywistym jest, iż kształtowany w czasie model postępowania musi opierać się o przepisy zewnętrzne (prawa) oraz praktyki. Należy podkreślić, że kontrolujący nie zidentyfikował czynności o charakterze weryfikacji efektywności procesów.

Należy założyć więc, że najważniejszym czynnikiem kształtującym postępowanie z należnościami staje się praktyka. Brak systemowej weryfikacji i badania prawidłowości oraz efektywności, czego śladów Kontrolujący nie stwierdzili, pozwala przyjąć, że taka praktyka kształtuje się zarówno jako poprawna oraz niepoprawna, zaś najważniejszy jej atrybut, to akceptowalność. Przejawia się to np. w corocznym umarzaniu wszystkich należności przeterminowanych o niskiej wartości, bez żadnych odnotowanych czynności odzyskania (vide - Spis dokumentów, poz. 9). Na podstawie danych o udzielonych ulgach, w szczególności "umorzeniach", stwierdzono brak podjęcia jakiegokolwiek czynności w celu odzyskania należności, np. wezwania do zapłaty.

Brak jest wewnętrznych aktów normatywnych determinujących działania o charakterze zapobiegania przedawnianiu się należności. Nie ma także tego rodzaju regulacji określających spisywanie należności. Co za tym idzie, nie stwierdzono w toku kontroli dokumentowanych aktywności o charakterze okresowego badania prawidłowości stosowanych praktyk, badania ich efektywności, czy reagowania na nieprawidłowości oraz dyscyplinowania odpowiedzialnych osób lub jednostek.

Jeśli chodzi o przegląd spraw - wezwań do zapłaty, sporządzonych i skierowanych pozwów o zapłatę, ile toczy się spraw w sądzie o zasądzenie należności, w załączniku tabela zawierająca zestawienie rzeczowo ilościowe czynności odzyskiwania należności.

JEDNOSTKI	Starostwo Powiatowe w Otwocku						Zarząd Dróg Powiatowych w Otwocku z/s w Karczewie						Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie						Powiatowy Urząd Pracy					
LATA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ilość spraw w roku	90	102	136	151	155	207	67	81	85	48	25	43	91	84	86	70	89	77						
Liczba wezwań do zapłaty /upomnień	13	7	4	4	73	15	201	217	182	255	266	236	4		5	3	2		35	54	20	19	12	3
Liczba pozwów o zapłatę	0	0	0	2	3	0							0		1		1		0	0	0	0	1	0
Liczba skierowanych spraw do komornika	0	0	2	0	3	1							0					1	1	0	0	0	0	0
Liczba skierowanych spraw do egzekucji administracyjnej (Urząd Skarbowy)	11	2	2	1	0	7	0	0	3	51	18	17	2		3		1	1	7	37	8	8	1	0

JEDNOSTKI	Powiatowa Biblioteka Publiczna w Otwocku						Powiatowy Młodzieżowy Dom Kultury w Otwocku						Zespół Szkół Ekonomiczno-Gastronomicznych w Otwocku						Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 1 w Otwocku					
LATA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ilość spraw w roku			1	3			4	5	5	15	5	0	0	0	3	3	9	7	40	41	66	86	90	67
Liczba wezwań do zapłaty /upomnień	54	183	170	96	155	0	11	8	5	6	0	6	0	0	7	5	12	18	80	187	292	163	276	236
Liczba pozwów o zapłatę							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba skierowanych spraw do komornika							1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba skierowanych spraw do egzekucji administracyjnej (Urząd Skarbowy)							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

JEDNOSTKI	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 2 w Otwocku						Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii „Jędrus” w Józefowie					
LATA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ilość spraw w roku	36	33	70	56	72	37	53	0	100	99	89	115
Liczba wezwań do zapłaty/upomnień	15	18	28	7	3	5	x	x	139	191	136	134
Liczba pozwów o zapłatę	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba skierowanych spraw do komornika	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liczba skierowanych spraw do egzekucji administracyjnej (Urząd Skarbowy)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

X – dokumenty zarchiwizowano – brak możliwości uzyskania danych (informacja z jednostki kontrolowanej)

Na podstawie analizowanych danych stwierdza się brak adekwatnej aktywności przy odzyskiwaniu należności, szczególnie w Starostwie Otwockim oraz Zarządzie Dróg Powiatowych. Wywiad w ww. obszarach wskazał wręcz przyjęcie metody nic nierobienia do czasu zagrożenia przedawnieniem, co potwierdza analiza losowo wybranych spraw indywidualnych z uwagą, iż dynamika czynności wzrasta w ostatnich latach kontroli. Trzeba zaznaczyć, że w placówkach opiekuńczo wychowawczych indywidualne należności przeterminowane dłużników, osób fizycznych, mają stosunkowo niską wartość, to znaczy od kilkudziesięciu do kilkuset złotych. Stąd drastyczny spadek liczby kolejnych czynności w toku odzyskiwania jest oczywisty i prawidłowy.

Inaczej jest w przypadku jednostek, w których należności są stosunkowo wysokie, to znaczy od kwot powyżej tysiąca do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Te należności powinny być dochodzone z wykorzystaniem pełnego katalogu czynności i etapów, aż do egzekucji zasądzonych kwot. Tymczasem nie obserwuje się takiej aktywności.

Komisja zwróciła się do Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych o informacje oraz dokumenty wybranych losowo spraw odzyskiwania należności (vide - spis dokumentów, poz. 18).

Komisja zwróciła się do Starosty Otwockiego o dokumentację i informacje dotyczącą wybranych losowo spraw odzyskiwania należności (vide - spis dokumentów, poz. 19).

Komisja zwróciła się do Starosty z zapytaniem o obieg dokumentów przy odzyskiwaniu należności w Starostwie oraz przykład 3 losowo wybranych spraw (vide - spis dokumentów, poz. 20). - odpowiedź z dnia 16 stycznia 2023 r. (vide - spis dokumentów, poz. 21).

Po analizie danych, w wywiadzie bezpośrednim z udziałem Starosty, Skarbnika, Głównej Księgowej Starostwa Otwockiego, analizowano poszczególne sprawy – pozycja 19 i 21 głównej numeracji (vide – spis dokumentów, poz. 19 i 21), pod kątem efektywności postępowania i zapobiegania przedawnieniu:

1. Sprawa spółki Dorex Spółka z o. o., pod kątem odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki. Czy była analizowana sprawa i jaki jest wynik analizy.

Skarbnik Powiatu poinformował, że odstąpiono od dochodzenia należności na podstawie opinii prawnej o braku ścisłości. Komisja jednak pytała, czy analizowano dochodzenie należności od członków zarządu, gdyby okazało się, że spółka nie ogłosiła w porę upadłości. Skarbnik odpowiedział, że nie oceniano tej sprawy pod tym kątem.

Uwaga: zbadać możliwość dochodzenia tych należności od członków Zarządu Spółki i sprawdzić czy ta upadłość została zgłoszona czy nie.

2. Pismo Nr 1 - zwrócono się do Sądu Rejonowego w Otwocku celem odtworzenia zaginionych dokumentów, było prowadzone postępowanie sądowe eksmisyjne wobec dłużnika (brak dokumentów);

Dot. sprawy Pani I.K. – należność powstała w 2012 r., ze względu na brak dokumentów sprawa została spisana w 2022 r.

Uwaga: nie badano dochodzenia należności za użytkowanie, sprawa do indywidualnego wyjaśnienia w ramach nadzoru.

3. Pismo Nr 2 – nie było wszczętego postępowania (dokumenty w załączeniu);

Dot. sprawy spółki Dorex - omówiona w punkcie 1.

4. Pismo Nr 3 – wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pana Ł.K. należności z 2012 r. Postępowanie wszczęte w 2022 r. – 10 letni termin przedawnienia został skutecznie przerwany i jest na etapie egzekucji.

Uwagi: Brak działań dochodzenia należności do 2022 r., czyli niespełna 10 lat.

5. Pismo Nr 4 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pana B.SZ. należności z lat 2015-2020 nie zostały wyegzekwowane.

Uwagi: Nie było prób dochodzenia należności.

6. Pismo Nr 5 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pana Z.W. – czynności są wykonywane – sprawa jest na etapie czynności komorniczej.

Uwagi: Brak uwag Komisji.

7. Pismo Nr 6 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy spółki PROCHOME – należność z 2018 r. , jest postanowienie sądowe i nadana klauzula wykonalności.

Uwagi: Brak uwag Komisji.

8. Pismo Nr 7 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pan A.S. - należność powstała w 2020 r. – jest wezwanie przedsądowe.

Uwagi : nie ma – termin zachowany

9. Pismo Nr 8 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pana J.G. należność powstała w 2021 r. została wyegzekwowana w 2022 r.

Uwagi: Brak uwag Komisji.

10. Pismo Nr 9 - wyjaśnienie w sprawie dochodzenia należności (dokumenty w załączeniu do pisma);

Dot. sprawy Pana M.P. cała egzekucja była nieskuteczna, zaległość wobec ZUS powstała w 2010 r. i w 2011 r. w wyniku błędu pracownika biura kadr i to przekreśliło dochodzenie w odzyskaniu należności. Należność spisana w 2021r.

Uwagi: Nieuzasadniona zwłoka w spisaniu należności.

11. Pismo Nr 10 – zbiorcza informacja.

Dot. sprawy Pana A.M. – należność powstała w 2013 r. i termin zapłaty upłynął w 2013r. i nie została odzyskana - pierwsze czynności zostały podjęte w 2021 r.

Uwaga : 8 lat bez podjęcia czynności dochodzenia należności.

Dot. sprawy Pana G.Cz. – należność z 2012 r., decyzja o rozłożeniu na raty w 2013 r. – pierwsze upomnienie w 2021 r.

Uwaga : j.w.

Dot. sprawy Pana J.Sz. – należność z 2012 r. (Decyzje Starosty z 2014 r. i 2015 r.) – pierwsze czynności w 2021 r.- sprawa u komornika. Komornik nie umorzył postępowania.

Uwaga: 7 i 6 lat beczynności.

Dot. sprawy Pana J.P. należność z 2012 r., upomnienia z 2012 r, i 2013 r. – tytuł wykonawczy w 2021 r. . Termin przedawnienia ubiegł w 2017 r.

Uwaga : Nie podjęto czynności i sprawa uległa przedawnieniu. 9 i 8 lat beczynności.

Dot. sprawy Pana J.M. postępowanie wszczęto w 2012 r. i 2013 r. , ze względu na nie zidentyfikowanie nr PESEL zobowiązanie uległo przedawnieniu.

Uwaga: Należy zbadać możliwości techniczne dostępu do bazy pesel MSWiA w aplikacji Źródło.

12. Decyzja Nr 1/2016 z 01.06.2016 r.;

Wniosek o wszczęcie egzekucji jest z 2022 r. (7 lat oczekiwania) . Sprawa nie uległa przedawnieniu.

Uwaga: Komisja wykazała okres beczynności organu.

13. Decyzja Nr 12/2018 z 07.11.2018 r.;

Należność została wyegzekwowana, czynności podjęte w 2019 r.

14. Decyzja Nr 12/2019 z 16.05.2019 r.

Sprawa przekazane do egzekucji. Akta sprawy przejął Komornik Sądowy. Czynności podjęte w 2019 r.

Przedstawiona próba to 18 losowo wybranych spraw. Próba jest niereprezentatywna. niemniej losowość wyboru pozwala na zauważenie stosunkowo dużej liczby uwag.

Na 18 badanych spraw, nieprawidłowości stwierdzono w przynajmniej 10-ciu, przy czym Komisja jest zdania, iż każdy okres beczynności dochodzenia przez dłuższy czas (od kilku do 10 lat), nawet gdy nie doszło do ubiegu terminu przedawnienia, należy zdefiniować jako nieprawidłowość.

Uzasadnieniem tego stanowiska jest istnienie czynników:

- brak wprowadzenia do obrotu odzyskanych kwot przez długi czas,
- im dłuższy czas od upływu terminu płatności należności, tym mniejsze prawdopodobieństwo spieniężenia majątku dłużnika,
- prawdopodobieństwo komplikacji wskutek np. zgonu dłużnika,
- utrata wartości pieniądza w czasie tylko częściowo rekompensowana jest przez odsetki, szczególnie przy stosunkowo wysokim wzroście cen.

Najbardziej rażąco zaniedbania należy odnotować w przypadkach, w których nie dochodzą należności a co gorsza, przy beczynności jednostki upłynął termin przedawnienia należności.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 Nr 14 poz.114, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289) opisuje takie przypadki w Art. 5, ust. 1, cyt:

Art.5 Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

(...)

2) niepobranie lub **niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego** lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo **doopuszczenie do przedawnienia tej należności**.

Inne sprawy poruszone przez Komisję w wywiadzie bezpośrednim:

Komisja zwróciła się do Starosty o uzasadnienie do rozbieżności danych w budżecie i zawartych w tabelach dot. udzielonych ulg. Suma umorzeń w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu jest inna – mniejsza, niż wartość sumy umorzeń wg tabel przekazanych Komisji w toku kontroli. Według wyjaśnień Skarbnika, rozbieżność wynika z rodzaju dłużników, wobec których dokonuje się umorzeń wykazywanych w tych dwóch różnych dokumentach. W sprawozdaniach, zgodnie z odpowiednią uchwałą Rady Powiatu Otwockiego, nie wykazuje się wartości umorzeń określonego rodzaju dłużników.

Zalecenie:

Komisja jest zdania, iż w sprawozdaniu budżetowym powinna znaleźć się pełna wartość umorzeń, stąd proponuje się wprowadzenie zmian do uchwały 304/XLIX/10 Rady Powiatu z dnia 9 listopada 2010 r.

Przy piśmie z 7 czerwca 2022 r. (vide – Spis dokumentów, poz. 11), Komisja otrzymała tabelę nr 3 - Należności własne Powiatu Otwockiego. W pozycji należności spisanych w 2017 r. (Starostwo Powiatowe) znajduje się kwota 130 040,74 zł. Zwrócono się o wyjaśnienie jakie należności składają się na tę kwotę - dłużnik, tytuł, przyczyna spisania. Spisane należności dot. odsetek od niezapłaconych kwot z tytułu poręczeń. Prezes PCZ wystąpiła o umorzenie takiej kwoty.

Zwrócono uwagę, iż w danych DPS „Wrzos” wskazano, iż w latach 2015 - 2020 nie było żadnych dłużników ani żadnych czynności. Tymczasem w informacji przy piśmie z dnia 6 kwietnia 2022 r. wynika, że w latach 2015, 2018 i 2019 jednostka ta posiadała dłużników i należności przeterminowane. W roku 2016 dokonywała umorzeń.

Główna Księgowa poinformowała, że z informacji PCPR wynika, że PDS „Wrzos” w roku 2015, 2018, 2019 posiadał wymagane należności - dane są zgodne ze sprawozdaniami. Należności zostały uregulowane w całości.

Uwaga: w jednej informacji nieprawidłowe dane, w drugiej informacji prawidłowe dane, rozbieżność została wyjaśniona.

Kolejna uwaga dotyczyła biegu postępowania odzyskiwania należności w przypadku Domu Pomocy Społecznej z ul. Konopnickiej 17 w Otwocku - sprawa długu (7500 zł) od Tadexim P.H.U. W 2016 roku stwierdzono niemożność ściągnięcia długu, a Dom Pomocy Społecznej odzyskał część sumy tytułem gwarancji bankowej (15000,03 zł). Według wyjaśnień, firma odstąpiła od umowy - w 2016 r. została wezwana do zapłaty kary umownej w wysokości 15% i – nastąpiło żądanie zapłaty z gwarancji bankowej. W 2016 r. DPS wniósł pozew o zapłatę pozostałej kwoty wraz z odsetkami i kosztami procesu. W 2017 r. była egzekucja komornicza - postanowienie o bezskuteczności egzekucji. Poinformowano, iż w bieżącym roku Powiat wnieśnie ponowny wniosek o egzekucję.

Uwaga: Komisja oceniła prowadzenie tej sprawy jako prawidłowe, wzorcowe.

Wnioski:

Brak systemowego podejścia do odzyskiwania należności, brak zainteresowania zmianą stanu tego obszaru przez wielu kolejnych kierowników jednostek oraz Zarządów Powiatu Otwockiego, skutkuje śladową aktywnością w zakresie wykorzystania pełnego spektrum czynności odzyskiwania należności, szczególnie uzyskiwania wyroków i egzekucji pieniężnych.

Jak wspomniano, poza jednostkami oświatowo wychowawczymi, jednostki organizacyjnej Powiatu Otwockiego, w okresie podlegającym kontroli nie posiadały, więc nie stosowały wewnętrznych regulacji postępowania z należnościami przeterminowanymi.

Komisja zwróciła szczególną uwagę na informację o braku wyodrębnionej ewidencji dla środków pochodzących z odzyskania należności w każdej z jednostek. Brak przeniesienia naliczenia należności oraz wpłat do wyodrębnionej ewidencji skutkuje brakiem podstawowego zautomatyzowanego narzędzia bieżącego i okresowego, zarówno indywidualnej jak i zbiorczej oceny nie tylko kontrolowania procesu odzyskiwania należności w czasie, ale także efektywności prowadzonych działań. O ile funkcjonowanie takiej wyodrębnionej ewidencji w jednostkach o sumie należności przeterminowanych nieznacznej wartości, może nie być uzasadnione, o tyle w jednostkach o znacznej lub wielkiej wartości takiej sumy, jest to podstawowe niezbędne narzędzie zarządcze tego obszaru. Komisja Rewizyjna przy określeniu niskich wartości lub znacznych wartości, nie używa wartości liczbowych w PLN, gdyż nie zna normy obiektywnej bezpośrednio odnoszącej się do zagadnienia. Jednak powyższe stwierdzenia Komisja uznaje za prawidłowe, gdyż w systemie prawnym RP istnieją pojęcia wartości (np. szkody) znacznego rozmiaru, tj. od 200 tys. PLN oraz wielkiego rozmiaru, od 1 mln PLN. Komisja zatem uznaje za uprawnione używanie tych pojęć w stosunku do sumy należności przeterminowanych, gdyż ich wartość na koniec każdego roku kontroli w samym Starostwie Powiatowym oscyluje w kwotach od niespełna 3 mln PLN do przeszło 4,6 mln PLN.

Taki sam wniosek Komisja formułuje w kontekście istnienia lub braku wewnętrznego aktu normatywnego, lecz to zagadnienie szerzej opisano w rozdziale dot. środowiska normatywnego.

Stan organizacyjny ewidencji należności przeterminowanych oraz wpłat środków od dłużników nie pozwala na empiryczne ustalenie reprezentatywnych wniosków bez zbadania wszystkich przypadków osobno, od momentu przeterminowania do momentu regulacji należności. Komisja zmuszona była zatem do zbadania wybranych indywidualnych spraw dłużników.

Przypadki zbadane przez Komisję oraz proporcja stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do liczby zbadanych spraw, potwierdzają rażące zaniedbania i naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dotyczy to zarówno odpowiedzialności za indywidualne sprawy jak i nadzór, którego praktycznie nie było w okresie kontroli.

V. Podsumowanie:

Wnioski i zalecenia:

W toku ustaleń komisja sformułowała wnioski i zalecenia, które zostają streszczone w tej części protokołu.

Wnioski:

1. Brak narzędzi zarządczych w obszarze dochodzenia należności we wszystkich latach kontrolowanego okresu, tj. od 2015 do 2020 r. Brak realnego nadzoru zarządczego ze strony kaźdoczesnego Zarządu Powiatu w całym okresie kontroli.
2. Rażące zaniedbania w dochodzeniu należności, polegające na niedochodzeniu należności przeterminowanych oraz niedochodzeniu należności, w wyniku czego ubiegał termin przedawnienia. Zgodnie z Art. 5, ust. 1, pkt 2 i 3 Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 Nr 14 poz.114, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289) okoliczności takie stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przypadki takie stwierdzono dla lat 2015 do 2018 r., ale należności nie były dochodzone w badanych przypadkach nawet od 2012 r.
3. Konieczność cyklicznego kontrolowania jednostek Powiatu i powtarzania kontroli zewnętrznej.

Zalecenia:

1. Sporządzenie projektu zmiany Uchwały nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku (pisownia oryginalna) z dnia 9 listopada 2010 r.
2. Sporządzenie projektu zmiany uchwały Rady Powiatu Otwockiego w zakresie opisywania sum umorzeń w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu.
3. Ustanowienie spójnego systemu normatywno-organizacyjnego dla Powiatu Otwockiego i jego jednostek (przy czym analiza winna rozstrzygnąć, czy i których jednostek) w obszarze zarządzania należnościami przeterminowanymi, obejmującego przynajmniej:
 - ewidencjonowania i zarządzania informacją w zakresie należności przeterminowanych,
 - ewidencjonowania odzyskanych należności,
 - ujednolicenia danych i raportowania z rezultatem uzyskiwania wskaźników efektywności,
 - monitorowania terminowości i czynności osób odpowiedzialnych.
4. Analiza i złożenie odpowiednich zawiadomień w przypadkach potwierdzenia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, bądź poddanie obszaru kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej lub innego uprawnionego podmiotu.
5. Ze względu na wagę sprawy, rekomenduje się, aby Rada Powiatu Otwockiego zobowiązała Zarząd do sprawozdania z wykonania zaleceń pokontrolnych w określonym czasie.

Koniec.