

Otwock 08.01.2024r.

Pan
Mateusz Kudlicki
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Rady Powiatu Otwockiego
w.m.

Zastrzeżenia do projektu protokołu kontroli komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Otwockiego nt. „Kontrola procesów odzyskiwania, regulacji i spisywania należności przeterminowanych w latach 2021-do dnia kontroli” z dnia 06.12.2023 r.

W związku z nadesłanym protokołem pokontrolnym z dnia 06.12.2023 r. przesyłam zastrzeżenia i wnoszę o ich uwzględnienie w protokole.

Z uwagi na czas w jakim wpłynął projekt protokołu tj. okres ostatecznego przyjmowania zmian i uchwalania budżetu na 2024 r. oraz koniec roku budżetowego, co wiąże się ze wzmożoną pracą w Wydziale Finansowym, którego kontrola dotyczyła, nie było możliwości dochowania 14-to dniowego terminu wniesienia zastrzeżeń zgodnie z § 38 ust. 3 Statutu Powiatu Otwockiego. Z tych względów proszę Pana Przewodniczącego o rozpatrzenie i przyjęcie tych zastrzeżeń mimo nie dochowania terminu ich wniesienia.

1. str. 6 – 8 protokołu.

Kontrolowany nie zgadza się ze stwierdzeniem Komisji dotyczącym braku dowodu, decyzji, aktu spisania należności pomimo wystąpienia Komisji i stwierdzeniem, że po ponownym wystąpieniu Komisji Kontrolowany nie dostarczył ww. dokumentów.

Wyjaśnienie: Kontrolowany dostarczył na prośbę Komisji wszystkie dokumenty, które posiadał i które dotyczyły żądanych spraw drogą tradycyjną (złożenie w wersji papierowej za pośrednictwem Biura Rady), a także drogą elektroniczną za pośrednictwem Biura Rady.

Każda z badanych spraw dotyczyła wyksięgowania z ksiąg rachunkowych w latach 2021- do chwili obecnej należności nieściągalnych powstałych w latach 2012-2020.

Kompetencje w tym zakresie daje Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.). Zgodnie z jej zapisami Kierownik Jednostki - w tym przypadku Starosta odpowiedzialny jest za wykonywanie obowiązków z obszaru rachunkowości. Wygaśnięcie zobowiązania oznacza, że przypisane wcześniej należności przestają spełniać definicje aktywów określonych w art. 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy o rachunkowości. W związku z tym jednostka powinna wyksięgować takie należności. Poniżej wyjaśnienie dotyczące różnicy pomiędzy spisaniem należności z ksiąg rachunkowych, a umorzeniem należności w kwestii wydania decyzji w tej sprawie lub innego aktu spisania, którego żąda Komisja Rewizyjna:

Niezależnie od powyższego wskazuję, że należności umorzone, przedawnione oraz nieściągalne są odrębnymi kategoriami ekonomicznymi. Umorzenie należności oznacza zwolnienie dłużnika z długu w związku z innymi przyczynami aniżeli zapłata,

przedawnienie lub nieściągalność. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych do tej ustawy. Z art 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości wynika, że w przypadku spisania należności umorzonych, przedawnionych lub nieściągalnych następuje równoczesne zmniejszenie odpowiadających im odpisów aktualizujących ich wartość. Jeżeli powyższe należności nie były objęte odpisami aktualizującymi ich wartość lub były dokonane odpisy w niepełnej wysokości, to wartość nieobjętą odpisami zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych. Taki sposób ewidencji odpisanych przedawnionych, umorzonych i nieściągalnych należności określa również rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911 ze zm.). Odpisy aktualizujące należności, jak również odpisanie (spisanie) przedawnionej należności, powinny nastąpić na podstawie dowodu księgowego wskazanego w Instrukcji obiegu dowodów księgowych, ustalonej przez kierownika jednostki. Dowód księgowy w przypadku odpisania należności przedawnionych powinien podlegać kontroli merytorycznej dokonywanej przez pracowników komórki odpowiedzialnej za realizację określonych należności, mającej na celu potwierdzenie prawidłowości danej operacji gospodarczej (m.in. upływ czasu, brak zaistnienia okoliczności skutkujących przerwaniem biegu przedawnienia, brak możliwości uzyskania dobrowolnej wpłaty kontrahenta), a następnie zatwierdzeniu przez głównego księgowego i kierownika jednostki.

Komisja Rewizyjna otrzymała dokument potwierdzający wyrażenie zgody Kierownika Jednostki na wyksięgowanie z ksiąg rachunkowych należności wraz z uzasadnieniem Głównego Księgowego takiego wyksięgowania.

Pragniemy również odnieść się do każdej badanej osoby i uzupełnić zapisy dokonane przez Komisję:

P Z: - dłużnik – sprawa należności publiczno-prawnych dotycząca usuwania i przechowywania pojazdu. W 2021 roku po ponownym wystąpieniu o numer PESEL Wydział Finansowy dostał odmowę udostępnienia danych ze wskazaniem, że prawdopodobnie jest błąd w nazwisku dłużnika. Decyzja została wydana z błędem w nazwisku. Zgodnie z zapisami ustawy Prawo o ruchu drogowym decyzja może być wydana do 5 lat od chwili zaistnienia usunięcia i przechowywania pojazdu, tak więc decyzja mogła zostać sprostowana do końca 2017 roku. Niestety należności się przedawniły i stały się nieściągalne; należało je odpisać z ksiąg zgodnie z ustawą o rachunkowości. Komisja otrzymała pismo Kierownika Jednostki wyrażające zgodę na spisanie z ksiąg wraz z tabelą z kwotą zadłużenia i powodem spisania.

A G: - dłużnik zmarł; dokument spisania dostarczony do Komisji (pismo Kierownika Jednostki wyrażające zgodę na spisanie z ksiąg wraz z tabelą z kwotą zadłużenia i powodem spisania należności, postanowienie o umorzeniu egzekucji US w Otwocku z powodu śmierci dłużnika.

A W – dłużnik zmarł; dokument spisania dostarczony do Komisji (pismo Kierownika Jednostki wyrażające zgodę na spisanie z ksiąg wraz z tabelą z kwotą zadłużenia i powodem spisania należności, postanowienie o umorzeniu egzekucji US w Otwocku z powodu śmierci dłużnika.

M G – brak majątku dłużnika dokument spisania dostarczony do Komisji (pismo Kierownika Jednostki wyrażające zgodę na spisanie należności, postanowienie o umorzeniu egzekucji Urzędu Skarbowego z powodu braku majątku dłużnika.

S N i T N - dokument spisania dostarczony do Komisji (pismo Kierownika Jednostki wyrażające zgodę na spisanie z ksiąg, postanowienie o umorzeniu egzekucji Urzędu Skarbowego z powodu śmierci dłużnika.

I K – dłużnik poddany był już poprzedniej kontroli Komisji Rewizyjnej w latach 2015-2020. Kontrolowany wyjaśniał w poprzednich uwagach do protokołu, że akta sprawy tego dłużnika zaginęły. Zwrócono się do Sądu o kopie akt sprawy. Otrzymano akta, z których wynikało, że wystąpiono do Sądu z wnioskiem o eksmisję dłużnika z powodu braku płatności przez tą Panią, a nie przygotowano pozwu o nakaz zapłaty. Dłużnik po wyroku Sądu nakazującego opuścić lokal opuścił lokal natomiast należności zostały. Z opinii prawnej wynika, że tylko rok można było ubiegać się o nakaz zapłaty po opuszczeniu lokalu przez dłużnika. Niestety należności przedawniły się, więc należało je odpisać z ksiąg rachunkowych zgodnie z ustawą o rachunkowości.

2. Str. 8 i 9 Ogólne ustalenia.

Ad. 3. Starostwo Powiatowe w Otwocku jako jednostka wykonująca głównie zadania Powiatu Otwockiego w zakresie dochodów własnych posiada najczęściej należności. Nie jest to skala porównywalna z jednostkami podległymi Powiatowi. Wyjaśniano to już Komisji Rewizyjnej w uwagach do protokołu z poprzedniej kontroli za lata 2015-2020. W latach poprzednich nie utworzono etatu ds. windykacji i dlatego borykano się z problemem prowadzenia skutecznej, przynoszącej widoczne efekty windykacji. W wyniku tego niektóre sprawy zostały przeoczone, a konsekwencją tego jest spisanie należności, które otrzymały status należności nieściągalnych, do czego obliguje ustawa o rachunkowości,

Ad. 4. Starostwo Powiatowe jako jednostka budżetowa nie rozlicza podatku CIT, a przychody i koszty nie wpływają na wysokość kwoty podatku do zapłaty, dlatego nie ma wymogu ustawowego, aby spisana/odpisana należność musiała zawierać protokół spisania. Jednostka może przyjąć w Instrukcji obiegu dokumentów księgowych wzór jaki chce stosować do wyksięgowania takich należności. Dowodem księgowym występującym w Starostwie Powiatowym w Otwocku zgodnie z Instrukcją obiegu dokumentów księgowych jest dokument Polecenie Księgowania wraz z załącznikiem, czyli zgodą Kierownika Jednostki na wyksięgowanie z ksiąg rachunkowych należności nieściągalnych lub utworzenie odpisu aktualizującego należności, aby prawidłowo wycenić te należności na koniec każdego roku bilansowego.

Ad.5. Osoba zatrudniona w Starostwie Powiatowym w Otwocku w Wydziale Finansowym nie zajmuje się windykacją należności w jednostkach podległych, zajmuje się należnościami przypadającymi Powiatowi Otwockiemu, do których Urząd Starostwa prowadzi sprawy dochodów własnych i dochodów Skarbu Państwa.

W zakresie zaleceń pokontrolnych z protokołu kontroli za wcześniejszy okres podpisany przez Pana Przewodniczącego 20 lipca 2023 r. [I], jak i w odniesieniu do zaleceń z projektu kontroli za okres od 2021 r. do chwili obecnej z 06.12.2023 r. informuję. [II]

Ad. [I]

Zalecenie 1. Sporządzenie projektu zmiany Uchwały nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 9 listopada 2010 r.

Odpowiedź. Zarząd opracował projekt Uchwały zmieniający Uchwałę nr 304/XLIX/10 Rady Powiatu i przedłożył zgodnie z procedurą do paraflowania przez kancelarię prawną.

Kancelaria Prawna ponownie dokonała analizy prawnej uchwały z uwzględnieniem zmian jakie wprowadzono w 2017 r. w art. 56 ustawy o finansach publicznych i wydała odmienną opinię w stosunku do tej jaką otrzymał Pan w maju 2022 r. Zgodnie z tą opinią nie ma potrzeby dokonywania zmian w przedmiotowej uchwale.

W załączeniu przytaczam w całości treść opinii:

„ W naszej ocenie, po wielu dyskusjach na ten temat, nasze ostateczne zdanie jest takie, że nie powinniśmy podejmować tej uchwały z następujących względów:

1. Podstawą naszej uchwały jest art. 59 ustawy o finansach publicznych (dalej jako „u.f.p.”), zgodnie z którym: *„W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4.”*
2. W treści w naszej uchwały z 2010 r. chyba jedynie pomocniczo została przepisana treść art. 56 ust. 1 u.f.p.. Art. 59 nie przewidywał takich wymogów poza tym, który również i obecnie jest w treści art. 59 ust. 1 mówiący o przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym.
3. Art. 56 nie jest jednak podstawą naszej uchwały, gdyż odnosi się do należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadający organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym.
4. Art. 59 odnosi się do należności pieniężnych cywilnoprawnych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.
5. Oczywiście ustawodawca dokonując w kwietniu 2017 r. zmian w art. 56 ust. 1 pkt 5 u.f.p. (poprzez usunięcie „ważnego interesu dłużnika”) nie dokonał analogicznej zmiany w przypadku art. 59 ust. 1, w którym ta przesłanka pozostała.
6. Skoro zatem treść art. 56 ust. 1 pkt 5 nie znajduje swojego odpowiednika w art. 59 ust. 1, a Rada Powiatu chyba niejako tylko pomocniczo posłużyła się treścią art. 56 ust. 1 pkt 5, można z tego powodu wnioskować, że nie musimy jednak dokonywać analogicznych do tych które zrobił ustawodawca w art. 56.
7. Art. 59, który jest podstawą naszej uchwały nadal zawiera wymóg uwzględnienia ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, więc choćby z tego powodu, w naszej ocenie, nie powinniśmy jednak dokonywania zmian w tym zakresie w naszej

uchwale, gdyż treść art. 56 nie jest podstawą naszej uchwały, a treść tego przepisu została jedynie do niej „zapożyczona”.

8. Oczywiście nie mając wyrażonej dyrektywy w art. 59, mogliśmy swoją uchwałę oprzeć na przygotowanych przez nas przesłankach, ale mogliśmy to również zrobić tak jak zostało to uczynione, a więc zasięgać treści pomocniczo z art. 56 tej ustawy.”

Zalecenie 2. Sporządzenie projektu zmiany uchwały Rady Powiatu Otwockiego w zakresie opisywania sum umorzeń w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Odpowiedź. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu za rok ubiegły jest sporządzane na podstawie art. 267 i art. 269 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm).

Niestety nie ma w ustawie delegacji dla organu stanowiącego, na podstawie której organ stanowiący mógłby podjąć stosowną uchwałę rozszerzającą ten zakres.

Ponieważ podjęcie jakiejkolwiek uchwały regulującej tę kwestię może stanowić przekroczenie kompetencji organu stanowiącego, nie widzimy potrzeby podejmowania takiej uchwały. Możemy tylko zapewnić i przyjąć, że w sprawozdaniu Zarząd Powiatu będzie uwzględniał wszystkie należności przeterminowane w rozbiciu na cywilno- i publiczno- prawne. Uważamy, że takie zapewnienie będzie wystarczające dla spełnienia zaleceń Komisji.

Zalecenie 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.

Odpowiedź.

Zarząd Powiatu wprowadził w życie do realizacji przez wszystkie jednostki organizacyjne Powiatu Uchwałę Nr DCLI/331/23 Zarządu Powiatu Otwockiego z dnia 4 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia procedury wykonywania zadań windykacyjnych w jednostkach organizacyjnych oraz w służbach, inspekcjach i strażach Powiatu Otwockiego i raportowania Zarządowi Powiatu Otwockiego danych z windykowanych należności oraz z efektów ich windykacji.

Uchwała zaleca każdemu szefowi jednostki organizacyjnej Powiatu wprowadzenie instrukcji wewnętrznej w zakresie windykacji, a jej główną ideą jest coroczne raportowanie Zarządowi Powiatu stanu należności na początku i końcu danego roku, kwot należności wyegzekwowanych, kwot nowopowstałych należności w danym roku oraz ilość tytułów wykonawczych złożonych do komornika w danym roku.

Zarząd nie może wprowadzać instrukcji windykacji w jednostkach, gdyż byłoby to przekroczenie kompetencji Zarządu i nieuprawnione odebranie kompetencji dyrektorom jednostek. Za finanse jednostek odpowiada kierownik jednostki.

Zalecenie 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.

Odpowiedź.

Nie widzę w chwili obecnej podstaw do skutecznego skierowania któregośkolwiek pracownika na dyscyplinę do komisji dyscypliny finansów publicznych z uwagi na upływ czasu

(przedawnienie odpowiedzialności) oraz z uwagi na brak wyłącznej odpowiedzialności pracowników. Przyczyna tkwiła również w baraku zgody przełożonych na stworzenie etatu do spraw windykacji, co wpłynęło na przeoczenie lub też niedopilnowanie w terminie wszystkich spraw.

Zalecenie 5. Ze względu na wagę sprawy, rekomenduje się, aby Rada Powiatu Otwockiego zobowiązała Zarząd do sprawozdania z wykonania zaleceń pokontrolnych w określonym czasie.

Odpowiedź.

To zalecenie jest skierowane do Rady Powiatu i taki wniosek do Rady w formie uchwały lub postanowienia powinien płynąć od Komisji Rewizyjnej.

AD. [II]

Wnioski pokontrolne

1. Kontrolujący zaleca kontynuowanie prac nad unormowaniem zarządzania należnościami przeterminowanymi tak, aby powstał jednolity, zrozumiały i prosty system postępowania, będący jednocześnie użytecznym narzędziem pracy dla osób odpowiedzialnych w jednostkach organizacyjnych.
2. Kontrolujący zaleca wsparcie jednostek organizacyjnych w postępowaniu z najstarszymi należnościami, z zachowaniem zasad opisanych w pkt. 4 Ogólnych ustaleń protokołu.
3. Bieżące monitorowanie czynności odzyskiwania należności w celu uniknięcia beczynności lub zaniechania.
4. W celu zapewnienia poprawy jakości w tym obszarze, przeprowadzenie kontroli najdalej za dwa lata od przedstawienia niniejszego protokołu.

Odpowiedź.

Uważam, że wnioski pokontrolne w przedłożonym projekcie protokołu pokontrolnego za okres od 2021 roku do chwili obecnej, wyrażają troskę Komisji, aby wprowadzone w życie unormowania prawne były realizowane i doskonalone, o ile zaistnieje taka konieczność. Na podstawie rocznych raportów składanych do Zarządu Powiatu zgodnie z Uchwałą Nr DCLI/331/23 Zarządu Powiatu Otwockiego z dnia 4 grudnia 2023 r. wynikać będzie, czy wprowadzone regulacje wymagać będą doskonalenia. Kierownicy jednostek organizacyjnych już po analizie danych wynikających z niezbędnych do sporządzenia rocznego raportu, będą zmuszeni do przeanalizowania swoich instrukcji i ewentualnego ich skorygowania.

Do tych zaleceń nie wnoszę uwag.

STAROSTA

Krzysztof Szczegielniak

Sporządzili:

1. Małgorzata Komosa

Główna Księgowa Starostwa Powiatowego w Otwocku

2. Wiesław Miłkowski

Skarbnik Powiatu Otwockiego