



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.027.02.2019

Pan  
Jacek Jaśkowiak  
Prezydent Miasta Poznania  
Urząd Miasta Poznania  
Plac Kolegiacki 17  
61-841 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/013 – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Poznania,<br>Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej: Urząd)                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania, od 2 grudnia 2014 r. (dalej: Prezydent)                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego.<br>2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego.<br>3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego.<br>4. Prawdliwość sporządzenia sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego. |
| Okres objęty kontrolą               | 2017-2019 (do 10 grudnia).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Poznaniu                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | 1. Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/149/2019 z 10 października 2019 r.<br>2. Jakub Łakomecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/150/2019 z 10 października 2019 r.                                                                                                       |

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta Poznania (dalej: Miasto) w latach 2017-2019 (do 10 grudnia) w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie, pomimo że do grudnia 2019 r. nie opracowano pisemnej polityki zarządzania długiem Miasta, podejmowano rzetelne i gospodarne działania w celu minimalizacji kosztów obsługi długu, pozyskania dochodów z lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych Miasta oraz wirtualnej konsolidacji tych rachunków. Brak pisemnej polityki zarządzania długiem Miasta nie sprzyjał jednak optymalnemu funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym zakresie.

Miasto utrzymywało indywidualny wskaźnik zadłużenia w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą na poziomie nieprzekraczającym limitów określonych w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>. Przestrzegano również zasad i limitów zaciągania zobowiązań finansowych określonych w ww. ustawie oraz w uchwałach Rady Miasta, a także terminowo regulowano zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych.

Wykazane w sprawozdaniach Rb-Z tytuły dłużne prawidłowo ujmowano w ewidencji księgowej jednostki. Nie stwierdzono również przypadków wystąpienia zobowiązań wymagalnych, które nie zostały ujęte w księgach rachunkowych jednostki lub nie zostały wykazane w sprawozdawczości budżetowej przekazywanej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: RIO).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego.

### Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano na lata 2017-2019 dokumentu określającego politykę zarządzania długiem, w tym celów zarządzania, mierników ich realizacji, czy założeń towarzyszących realizowaniu określonych celów. W tym okresie również nie określono pisemnie sposobu monitorowania celów zarządzania długiem przez Miasto.

NIK wskazuje, że zgodnie z treścią załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>5</sup>, do standardów tych należy m.in. określanie celów i zadań jednostki oraz monitorowanie i ocena ich realizacji (II.B.6), a także dokumentowanie systemu kontroli zarządczej (II.C.10).

W tym kontekście, posiadanie przez Urząd pisemnej polityki zarządzania długiem Miasta sprzyja zapewnieniu w tym zakresie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 69 ust. 1 uofp.

W trakcie kontroli NIK<sup>6</sup>, Prezydent ustalił w formie pisemnej „Politykę zarządzania długiem Miasta Poznania”, w której szczegółowo określił cele zarządzania długiem,

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: uofp.

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz.Urz.MF Nr 15 poz. 84.

<sup>6</sup> Tj. 9 grudnia 2019 r.

elementy polityki zarządzania długiem, mierniki jej oceny oraz sposób oceny realizacji tej polityki.

Dyrektor Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że w latach 2017-2019 zarządzanie długiem polegało przede wszystkim na minimalizowaniu kosztów obsługi zadłużenia i zmniejszania ryzyka finansowego poprzez m.in. dokonywanie wcześniejszych spłat, w pierwszych miesiącach roku, rat kredytów krajowych przypadających do spłaty w danym roku, w miarę posiadanych przez Miasto wolnych środków. Skutkowało to obniżeniem płatności odsetkowych i zminimalizowaniem przeznaczonych na ten cel wydatków w zakresie obsługi długu. Dodała również, że w ramach podpisanych umów kredytowych, w pierwszej kolejności uruchamiane są środki, które posiadają najkorzystniejszą marżę. Wskazała ponadto, że realizując politykę optymalizacji procesów związanych z zarządzaniem długiem Miasto zaciąga również, po przeprowadzonych negocjacjach dotyczących wysokości marży odsetkowej, niskooprocentowane kredyty w Europejskim Banku Inwestycyjnym (dalej: EBI), które przeznaczone są na finansowanie realizowanych przez Miasto zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli, str. 95-97, 777-783)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, pomimo nieopracowania do grudnia 2019 r. pisemnej polityki zarządzania długiem Miasta, realizowano założone cele zarządzania tym długiem. Dokonywano analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi długu w momencie podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań, jak również podejmowano działania związane z refinansowaniem droższego w obsłudze długu na dług o mniejszych kosztach obsługi. Brak pisemnej polityki zarządzania długiem Miasta nie sprzyjał jednak optymalnemu funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym zakresie.

#### OBSZAR

## 2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2017 - 2019 (do 10 grudnia) Miasto obsługiwało 18 zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek (zaciągniętych w latach 2002 – 2018), siedem zobowiązań z tytułu krótkoterminowych kredytów oraz jeden kredyt zaciągnięty w 2018 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Miasta (na dziewięć umów podpisanych w tym okresie).

(akta kontroli str. 286-301, 309-428)

Zgodnie z art. 91 ust. 1 uofp kwoty zaciągniętych w latach 2017-2019 kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych mieściły się w limitach określonych w uchwałach budżetowych Miasta na dany rok, które zostały ustalone w następujących wysokościach:

- na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w wysokości 200.000 tys. zł (we wszystkich latach),
- z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych w 2017 r. w wysokości 523.800 tys. zł ,
- z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w 2018 r. w wysokości 556.146 tys. zł i w 2019 r. w kwocie 1.001.545 tys. zł.

W badanym okresie, na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu zawierane były przez Miasto w każdym roku dwie umowy kredytów krótkoterminowych odnawialnych na łączną kwotę 100.000 tys. zł. Corocznie

korzystano też z przyznanego kredytu w rachunku bieżącym (do kwoty 100.000 tys. zł). W ramach limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek Miasto zaciągnęło:

- w 2017 r. trzy kredyty krótkoterminowe w łącznej wysokości 114.900 tys. zł i dwie pożyczki na kwotę 809 tys. zł,
- w 2018 r. trzy kredyty krótkoterminowe w łącznej wysokości 130.000 tys. zł, pożyczkę w kwocie 1.518,2 tys. zł oraz uruchomiło transzę kredytu długoterminowego w EBI na kwotę 50.000 tys. zł
- w 2019 r. uruchomiło dwie transze kredytu długoterminowego w EBI na łączną kwotę 150.000 tys. zł

Ponadto, w IV kwartale 2019 r. Miasto zawarło łącznie 15 umów kredytowych, w tym pięć umów kredytów krótkoterminowych na łączną kwotę 238.851 tys. zł i 10 umów kredytów długoterminowych, na łączną kwotę 412.694 tys. zł. Środki w ramach zawartych umów, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie nie zostały jeszcze uruchomione.

(akta kontroli str. 286-301, 308, 437-440)

Zawarcie wszystkich, obsługiwanych w latach 2017-2019 umów każdorazowo poprzedzone było stosowną uchwałą Rady Miasta upoważniającą Prezydenta do tych czynności, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 286-301, 437-440)

Kredyty długoterminowe i krótkoterminowe były zaciągane przez Miasto na cele określone w art. 89 ust. 1 uofp<sup>8</sup>, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i kredytów z lat ubiegłych, przejściowego deficytu budżetu oraz wyprzedzające finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 286-301, 437-440)

Zarówno umowy kredytowe, jak i umowy pożyczek nie przewidywały kapitalizacji odsetek.

(akta kontroli str. 286-301, 437-440)

Przed zawarciem wszystkich ww. umów dotyczących zaciągnięcia zobowiązań finansowych Prezydent uzyskał, stosownie do treści art. 91 ust. 2 uofp, pozytywną opinię RIO o możliwości spłaty planowanego kredytu lub pożyczki.

(akta kontroli str. 286-301, 437-440)

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 262 uofp wszystkie umowy kredytowe i pożyczkowe obsługiwane w okresie objętym kontrolą były podpisywane przez osoby uprawnione i kontrasygnowane przez Skarbnika Miasta albo osobę przez niego upoważnioną.

(akta kontroli str. 260-267, 286-301, 437-440)

W latach 2010-2018 zaciągnięcie zobowiązań finansowych z tytułu 15 kredytów długoterminowych i krótkoterminowych w krajowych bankach zostało poprzedzone, zgodnie z treścią art. 264 ust. 4 uofp, postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. W odniesieniu do pięciu kredytów zaciągniętych w EBI oraz pięciu pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

<sup>8</sup> Zobowiązania zaciągnięte do 31 grudnia 2005 r. na cele określone w art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.) a do zobowiązań zaciągniętych w okresie 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2009 r. na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.)

i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: Fundusz), przepisy nie nakładały takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 286-301, 437-440)

W okresie objętym kontrolą Miasto realizowało zobowiązania z tytułu obligacji wyemitowanych w latach 2010-2011 na rynku krajowym o łącznej wartości nominalnej 590.000 tys. zł. Dyskonto od emitowanych przez Miasto papierów wartościowych nie przekroczyło 5% ich wartości nominalnej, stosownie do wymogów art. 92 ust. 1 pkt 1 uofp. Wszystkie emisje zostały przeprowadzone na podstawie uchwał Rady Miasta w sprawie emisji obligacji, które określały wartość zobowiązania ze wskazaniem przeznaczenia środków oraz zasady ich nabywania, zbywania i wykupu. Cele emisji obligacji były zgodne z celami zaciągania zobowiązań określonymi w art. 89 ust 1 uofp. Planując emisję obligacji Prezydent uzyskał stosowne opinie RIO o możliwości wykupu emitowanych obligacji. Zarówno umowy, jak i zlecenie emisji, zostały podpisane przez osoby upoważnione i opatrzone kontrasygnatą Skarbnika Miasta albo osoby przez niego upoważnionej.

(akta kontroli str. 286-301, 309,428)

W uchwałach budżetowych podjętych na lata 2017 - 2019 przestrzegano przepisów art. 243 uofp określających indywidualny wskaźnik zadłużenia Miasta (dalej: IWZ) w poszczególnych latach. Obliczeń IWZ dokonano prawidłowo, zgodnie ze wzorem określonym w ust. 1 ww. artykułu. W latach 2017, 2018 i 2019 wynosił on odpowiednio 10,44, 11,19% i 10,05%, podczas gdy maksymalny dopuszczalny wskaźnik zadłużenia corocznie wzrastał wynosząc odpowiednio 12,59%, 12,65% i 13,49%.

(akta kontroli str. 601-603)

2.2. Analiza harmonogramów spłat kredytów i pożyczek oraz warunków obsługi obligacji, wyciągów bankowych i dowodów źródłowych dotyczących płatności z powyższych tytułów wykazała, że w badanym okresie Miasto terminowo regulowało zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji. Ponadto, Fundusz w tym okresie umorzył ostatnie raty czterech pożyczek udzielonych Miastu w latach 2011-2015 w łącznej kwocie 586,9 tys. zł, stosownie do postanowień zawartych umów.

(akta kontroli str. 286-301, 309-428, 604-656)

2.3. Wartość zaciągniętych w latach 2017-2019 zobowiązań mieściła się w granicach kwot określonych w wieloletniej prognozie finansowej i jednocześnie była niższa niż wynikająca z faktycznych potrzeb pożyczkowych brutto ustalonych na dany rok budżetowy. Wynikało to z tego, że zaciągając dane zobowiązanie Miasto dokonywało analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi długu zaciągniętego w latach poprzednich. Skutkiem powyższych działań było zaciągnięcie w IV kwartale 2016, 2017 i 2018 r. kredytów na pokrycie deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, których koszt obsługi był niższy (marża ustalona od 0,1 do 0,18 p.p. przy stawce WIBOR 3M) niż kredytów zaciągniętych w latach poprzednich (dla których marża została ustalona na poziomie od 0,4 do 0,76 p.p. przy stawce WIBOR 3M). W ten sposób, w kontrolowanym okresie Miasto dokonało przedterminowej spłaty rat wynikających z pięciu kredytów zaciągniętych w latach 2010-2015, a przypadających do spłaty w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą. Skutkowało to obniżeniem płatności odsetkowych i zminimalizowaniem na ten cel wydatków w zakresie obsługi długu o 6.309,8 tys. zł w 2018 r. i o 14.626,5 tys. zł w 2019 r. (wg stanu na dzień 30 września) w porównaniu do roku 2017.

(akta kontroli str. 432-433, 437-440, 441-529, 784, 786-788, 815-817, 818-825)

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stwierdzone<br>nieprawidłowości | W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| OCENA CZĄSTKOWA                 | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w zbadanym obszarze. Ocenę tę uzasadnia: utrzymywanie w kontrolowanym okresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia w poszczególnych latach na poziomie nieprzekraczającym limitów określonych w art. 243 uofp, przestrzeganie zasad i limitów zaciągania zobowiązań finansowych, terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych a także dokonywanie analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi długu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| OBSZAR                          | <b>3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Opis stanu<br>faktycznego       | <p>3.1. Stosownie do możliwości przewidzianej w art. 264 ust. 3 uofp, Rada Miasta upoważniła Prezydenta w uchwałach budżetowych na dany rok<sup>9</sup> do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę bankową Miasta.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 308)</p> <p>W Urzędzie w latach 2017-2019 nie opracowano szczegółowych, pisemnych wytycznych dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. W toku kontroli NIK, Prezydent wprowadził zarządzeniem nr 49/2019/K<sup>10</sup> politykę zarządzania długiem Miasta Poznania, w której określił również sposób zarządzania wolnymi środkami.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 95-97)</p> <p>W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 10 umów zawartych z bankami krajowymi dotyczącymi lokowania wolnych środków, które określały zarówno zasady ich lokowania, minimalną kwotę założenia lokaty oraz sposób prowadzenia negocjacji co do jej oprocentowania.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 95-97, 303, 436)</p> <p>W latach 2017-2019 pracownicy Urzędu dokonywali porównania ofert w zakresie wysokości oprocentowania lokowanych środków. Decyzję o wyborze najkorzystniejszej oferty podejmowała Dyrektor Wydziału Finansowego Urzędu.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 19-24)</p> <p>3.2. Średni stan dzienny wolnych środków na rachunku budżetu, w okresie objętym kontrolą, kształtował się następująco: 9.555,5 tys. zł w 2017 r., 9.677,5 tys. zł w 2018 r. i 11.927,7 tys. zł w 2019 r. (do 30 września)<sup>11</sup>. Miasto lokowało wolne środki na rachunku lokacyjnym prowadzonym przez bank prowadzący obsługę bankową Miasta oraz jego jednostek organizacyjnych<sup>12</sup>, który po przeprowadzeniu rozeznania rynku każdorazowo okazywał się wyżej oprocentowany (WIBID 1M x powiększony o 1,4 p.p.)<sup>13</sup> niż lokaty terminowe zakładane w innych bankach. Rachunek ten dawał ponadto możliwość elastycznego gospodarowania tymi środkami, gdyż w każdej chwili mogły być one udostępnione przez bank bez utraty oprocentowania.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 18, 19-24, 54-94, 100-119, 786-788)</p> |

<sup>9</sup> Uchwały Rady Miasta: Nr LIX/111/VII/2017 z 22 grudnia 2017 r., Nr XLIV/757/VII/2017 z 14 marca 2017 r. i Nr IV/40/VIII/2018 z 20 grudnia 2018 r.

<sup>10</sup> O którym wspomniano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>11</sup> Bez uwzględnienia okresów debetowych na rachunku budżetu Miasta.

<sup>12</sup> Umowa z 23 marca 2016 r. - oprocentowanie rachunku lokacyjnego wg stawki WIBID 1M powiększonej o 1,4 p.p.

<sup>13</sup> Oprocentowanie powyżej w większości przypadków 2 p.p.

Ponadto, od 8 września 2014 r. obowiązywała umowa na obsługę bankową Miasta oraz jego jednostek organizacyjnych, w ramach której bank dokonywał codziennie wirtualnej konsolidacji tych rachunków w formie depozytów automatycznych (overnight), a od wielkości salda wirtualnego rachunku skonsolidowanego naliczał dzienne odsetki (oprocentowane wg stawki WIBID overnight powiększonej o 1,36 p.p.)<sup>14</sup>, które powiększały wskazany przez Miasto rachunek jednostki. W przypadku powstania salda debetowego na tym rachunku bank w pierwszej kolejności pokrywał je środkami pochodzącymi z konsolidacji, a dopiero niepokryta część stanowiła zadłużenie Miasta, od którego naliczane były odsetki.

(akta kontroli str. 121-132, 786-788)

W wyniku podjętych działań w zakresie lokowania wolnych środków Miasto uzyskało dochody w łącznej wysokości 8.242,3 tys. zł, z tego 3.104,7 tys. zł w 2017 r., 2.515,0 tys. zł w 2018 r. i 2.622,6 tys. zł wg stanu na dzień 30 września 2019 r. Odsetki od rachunku lokacyjnego stanowiły od 61% (w 2018 r.) do 65% (w latach 2017 i 2019) dochodów z tytułu odsetek, natomiast odsetki od konsolidacji sald rachunków od 35% (w latach 2017 i 2019) do 39% (w 2018 r.) tych dochodów.

(akta kontroli str. 25-53a)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością finansową Miasta w zakresie lokowania wolnych środków i pozyskiwania z tego tytułu dochodów. W wyniku rzetelnie prowadzonych analiz rynku w zakresie jak najbardziej korzystnego ulokowania środków w instrumentach o najwyższej rentowności oraz mając na uwadze ryzyko operacji, Miasto uzyskało dochody z tytułu odsetek w łącznej kwocie 8.242,3 tys. zł, w tym z konsolidacji wirtualnej sald rachunków Miasta i jego jednostek organizacyjnych - 2.956,5 tys. zł.

#### OBSZAR

### **4 . Prawidłowość sporządzania sprawozdań Rb-Z w latach 2017-2019 oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego**

#### Opis stanu faktycznego

Miasto sporządziło sprawozdania łączne Rb-Z za IV kwartał 2017 i 2018 r. oraz za III kwartał 2019 r. na podstawie sprawozdań jednostkowych otrzymanych z jednostek podległych oraz własnego sprawozdania jednostkowego, tj. zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>15</sup>. W badanym okresie wszystkie jednostki podległe sporządziły sprawozdania jednostkowe Rb-Z i przekazały je w terminach określonych w załączniku Nr 7 do ww. rozporządzenia.

Łączne sprawozdania Rb-Z sporządzone przez Miasto za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. oraz III kwartał 2019 r. (obejmujące sprawozdanie jednostkowe Urzędu i organu, sprawozdanie łączne jednostek oświatowych i sprawozdania pozostałych jednostek podległych) przekazano do RIO w terminie określonym w ww. załączniku do rozporządzenia. Ww. łączne sprawozdania Rb-Z generowane były elektronicznie. Do sprawozdań za IV kwartał 2017 i 2018 r. sporządzono korekty.

(dowód: akta kontroli str. 133-186)

Wszystkie obsługiwane przez Miasto kredyty bankowe, pożyczki i obligacje zostały wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z za 2017 r., 2018 r. i III kwartał 2019 r. w prawidłowych wysokościach i według właściwych grup wierzycieli.

<sup>14</sup> Oprocentowanie w większości przypadków poniżej 2 p.p.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1773

Zobowiązania Miasta ewidencjonowano na kontach: 134 – z tytułu zaciągniętych kredytów oraz 260 – z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych obligacji, stosownie do przepisów załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 133-186)

Zobowiązania finansowe w sprawozdaniach Rb-Z zostały ujęte w wartościach nominalnych bez odsetek. Ewidencja analityczna prowadzona była w sposób pozwalający na ustalenie tytułów zobowiązań oraz grup wierzycieli.

(dowód: akta kontroli str. 133-186)

Analiza dokumentacji źródłowej oraz ewidencji księgowej wykazała płatności z tytułu innych umów o podobnym charakterze ekonomicznym, które dotyczyły nabycia na raty przez Miasto w 2017 r. dwóch nieruchomości<sup>17</sup>, a w 2018 r. jednej nieruchomości<sup>18</sup> za łączną kwotę 16.205 tys. zł. Płatności II raty dokonano odpowiednio: 12 stycznia 2018 r. (2.805 tys. zł), 6 lutego 2018 r. (950 tys. zł.) i 18 stycznia 2019 r. (5.000 tys. zł). Powyższe zobowiązania zostały ujęte w ewidencji księgowej, jako zobowiązania niewymagalne i wykazane jako pożyczki w sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych za IV kwartał 2017 i 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 133-186, 187-256)

Analiza ewidencji księgowej, według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r. oraz za styczeń 2018 r. i styczeń 2019 r., wyciągów bankowych do rachunku bieżącego wydatków Urzędu, za styczeń 2018 r. i styczeń 2019 r. oraz dowodów źródłowych zaksięgowanych i zapłaconych w tych miesiącach nie wykazała przypadków regulowania zobowiązań po upływie terminu płatności. Badane wydatki ujęte zostały w księgach rachunkowych Urzędu w okresach sprawozdawczych, których dotyczyły. Sprawozdanie jednostkowe Rb-Z Miasta za IV kwartał 2017 i 2018 r. w zakresie zobowiązań wymagalnych zostało sporządzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 529-600)

Miasto nie korzystało w kontrolowanym okresie z tzw. kredytów kupieckich. Badanie dokumentacji źródłowej za lata 2017-2019 nie wykazało też aby Miasto zaciągało inne zobowiązania, które miałyby formę kredytów lub pożyczek, a nie były wykazane w sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych za ten okres.

(dowód: akta kontroli str. 133-186)

Prowadzona w Urzędzie ewidencja kont rozrachunkowych nie pozwalała na ustalenie czy dane zobowiązanie stało się wymagalne, z uwagi na nieujmowanie w niej terminów płatności tych zobowiązań. Badanie dokumentów księgowych (będących podstawą ujęcia na kontach rozrachunkowych<sup>19</sup>) wykazało, że Urząd nie posiadał na koniec 2017 i 2018 r. zobowiązań wymagalnych, a kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych na koniec IV kwartału 2017 i 2018 r. wynikały ze sprawozdań jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 529-600, 657-776)

<sup>16</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1911 ze zm. – obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. o tej samej nazwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 760).

<sup>17</sup> Akt notarialny Nr Rep. A. 9516/2017 z 18 grudnia 2017 r. i Nr Rep. A. 9967/2017 z 21 grudnia 2017 r.

<sup>18</sup> Akt notarialny Nr Rep. A. 5202/2018 z 21 lipca 2018 r.

<sup>19</sup> Kont 201, 203, 204, 231, 234, 240 i 242

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w zbadanym obszarze. Prawdłowo ewidencjonowano tytuły dłużne w księgach rachunkowych i rzetelnie wykazywano je w sprawozdaniach Rb-Z.

### IV. Uwagi i wnioski

W zawiązku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Poznań, 16 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Jakub Łakomecki  
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*