



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-18-01/2012
P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/036 – Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Iwona Gołębiowska specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82819 z dnia 29.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin, Plac Armii Krajowej 1, Szczecin (70-456)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Gminy Miasta Szczecin w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Podstawą pozytywnej oceny są:

- nieprzekroczenie w okresie od 2008 r. do II kwartału 2012 r. wskaźników udziału zadłużenia ogółem w dochodach oraz obciążenia dochodów obsługą zadłużenia, określonych w art. 170 i 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²,
- przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych określonych w przepisach prawa oraz w uchwałach Rady Miasta Szczecin,
- terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji,
- prawidłowe ewidencjonowanie tytułów dłużnych w księgach rachunkowych w 2010 r. i 2011 r. oraz rzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-Z Gminy Miasta Szczecin za IV kwartał 2010 i IV kwartał 2011 r.

Nieprawidłowością (stwierdzoną w związku z badaniem stanu zobowiązań wymagalnych) było ewidencjonowanie w 2011 i 2012 r. zobowiązań w niewłaściwych okresach sprawozdawczych skutkujące zaniżeniem zobowiązań niewymagalnych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S: za 2010 r. o kwotę 129.799,06 zł i za 2011 r. – o kwotę 264.928,37 zł, a także nierzetelne sporządzenie tych sprawozdań. Stan zobowiązań niewymagalnych na koniec 2010 i 2011 r., wynikający z ksiąg rachunkowych, był wyższy od wykazanego w sprawozdaniach Rb-28S: za 2010 r. o kwotę 228.244,64 zł i za 2011 r. o kwotę 1.927.439,63 zł.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia i jego dynamika

Opis stanu faktycznego

Wskaźnik udziału zadłużenia ogółem w dochodach Gminy Miasto Szczecin (dalej „Miasto”), określony w art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.³, w okresie od 2008 r. do 30.06.2012 r. nie przekroczył dopuszczalnej wysokości 60%. Udział zadłużenia ogółem w dochodach ogółem w omawianym okresie sukcesywnie wzrastał z 14,6% za 2008 r. do 55,1% za 2011 r. Wskaźnik obsługi długu, tj. planowanych łącznych rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wydatków z tytułu kosztów odsetek do planowanych dochodów ogółem Miasta, nie przekroczył maksymalnej wartości 15%, określonej w przepisach art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wartość tego wskaźnika w latach 2008-2011 wyniosła odpowiednio: 4,5%, 3,5%, 2,9% i 4,2%, natomiast po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 169 ust 3 ww. ustawy wartość wskaźnika wyniosła odpowiednio: 2,7 %, 3,3 %, 2,9 % i 4,2 %.

(dowód: akta kontroli str. 12, 13)

Zobowiązania ogółem Miasta w latach 2008-2012 (do 30.06.), zgodnie ze sprawozdaniami budżetowymi Rb-Z za IV kwartał danego roku, wzrosły z 186.845.253,32 zł w 2008 r. do 762.455.624,75 zł w 2011 r. i na koniec II kwartału 2012 r. wynosiły 807.690.708,56 zł. Zadłużenie Miasta wynikało z zaciągniętych długoterminowych kredytów i wyemitowanych obligacji komunalnych, w tym:

1. z tytułu kredytów długoterminowych: w 2008 r. – 85.576.920,25 zł, w 2009 r. – 188.043.350,69 zł, w 2010 r. – 401.515.455,31 zł, w 2011 r. – 575.997.717,26 zł i na 30.06.2012 r. – 642.639.988 zł,

2. z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych: w 2008 r. - 97.200.000,00 zł, w 2009 r. - 82.200.000,00 zł, w 2010 r. - 67.200.000,00 zł, w 2011 r. - 177.200.000,00 zł i na 30.06.2012 r. - 157.200.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Zobowiązania wymagalne Miasta, zgodnie z Rb-Z, wyniosły na koniec 2008 r. – 4.068.333,07 zł, 2009 r. - 4.409.756,11 zł, 2010 r. - 5.412.060,70 zł, 2011 r. - 9.257.907,49 zł i na 30.06.2012 r. - 7.850.720,56 zł, co stanowiło odpowiednio: 2,2%, 1,6%, 1,1%, 1,2%, 1,0% ogólnego stanu zadłużenia w poszczególnych latach kontrolowanego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Miasto było w kontrolowanym okresie udziałowcem 26⁴ spółek prawa handlowego w tym zadłużonych było 8 spółek⁵ realizujących ustawowe zadania Miasta. Wielkość ich długu wyniosła: za 2008 r. – 498.088.620,21 zł, za 2009 r.- 566.246.087,01 zł, za 2010 r. - 705.200.261,55 zł, za 2011 r. – 691.479.889,81 zł i na 30.06.2012 r. – 954.999.438,26 zł.

Największy udział w ww. zadłużeniu miały następujące spółki:

1. Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. - udział zadłużenia w łącznej kwocie długu z tytułu kredytów: w 2008 r. – 51,8%, w 2009 r. – 56,9%, w 2010 r. – 61,2%, w 2011 r. – 61,3% i na 30.06.2012 r. – 42,8%;

³ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. w związku z art. 85 pkt 3 i art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1241 ze zm.)

⁴ według stanu na 29.08.2012 r.

⁵ zadłużone podmioty to: Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., Towarzystwo Budownictwa Społecznego "Prawobrzeże" Sp. z o.o., Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o., Spółka Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o., Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o., Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. i Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. z o.o.

2. Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. - udział zadłużenia w łącznej kwocie długu z tytułu kredytów: w 2008 r. – 29,8%, w 2009 r. – 27,3%, w 2010 r. – 22,6%, w 2011 r. – 22,8% i na 30.06.2012 r. – 16,3%;

3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. - udział zadłużenia w łącznej kwocie długu z tytułu kredytów: w 2008 r. – 16,6%, w 2009 r. – 14,3%, w 2010 r. – 14,5%, w 2011 r. – 14,6% i na 30.06.2012 r. – 10,4%;

4. Spółka Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o. udział zadłużenia w łącznej kwocie długu z tytułu kredytów na 30.06.2012 r. – 29,6%.

Poziom łącznego zadłużenia wyżej wymienionych 4 spółek w zadłużeniu 8 badanych podmiotów wyniósł: w 2008 r. – 98,1%, w 2009 r. – 98,5%, w 2010 r. – 98,4%, w 2011 r. – 98,6% i na 30.06.2012 r. – 99,1%.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy Miasta Szczecin w zbadanym zakresie.

2. Przestrzeganie przez zarząd limitów określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji

Opis stanu
faktycznego

W 2010 r. Prezydent Szczecina zaciągnął kredyty w łącznej kwocie 234.720 tys. zł, w tym: 144.720 tys. zł w Banku Rozwoju Rady Europy na podstawie Ramowej umowy kredytowej z 22.10.2009 r. (I transza wpłynęła 16.07.2010 r.) oraz 90.000.000 zł z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na podstawie umowy „Szczecin Infrastruktura Miejska III” z 23.11.2010 r. (wpływ I transzy - 20.12.2010 r.). Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych określony w uchwale budżetowej na 2010 r. wynosił 480.206,6 tys. zł a po jej zmianach – 402.685,8 tys. zł. W 2010 r. Miasto nie wyemitowało obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 79-146, 253)

W 2011 r. Prezydent Szczecina zaciągnął zobowiązania finansowe w łącznej kwocie 287.609,5 tys. zł, w tym: z tytułu kredytów – 147.609,5 tys. zł (65.609,5 tys. zł - II transza środków z Banku Rozwoju Rady Europy na podstawie Ramowej umowy kredytowej z 22.10.2009 r. - wpływ 21.10.2011 r. oraz 82.000,0 tys. zł - II transza środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na podstawie umowy „Szczecin Infrastruktura Miejska III” z 23.11.2010 r. - wpływ środków 24.11.2011 r.) i z tytułu emisji obligacji w kwocie 140.000 tys. zł na podstawie umowy z Bankiem Pekao S.A. z 26.07.2011 r. o przeprowadzenie emisji obligacji komunalnych (emisja dnia 2.08.2011 r.). Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych określony w uchwale budżetowej na 2011 r. wynosił 318.000,0 tys. zł a po jej zmianach – 288.054,7 tys. zł, w tym z tytułu obligacji – 140.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 79-82, 147-153, 254)

W I półroczu 2012 r. Prezydent Miasta zaciągnął zobowiązanie finansowe w kwocie 85.946,5 tys. zł tytułem III transzy środków z Banku Rozwoju Rady Europy na podstawie Ramowej umowy kredytowej z 22.10.2009 r. (wpływ środków 16.04.2012 r.) Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych określony w uchwale budżetowej na 2012 r. wynosił 325.045,1 tys. zł, a po jej zmianach – 319.901,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30, 80, 81, 256)

Suma zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji w latach 2010-2012 nie przekroczyła limitów ustalonych w uchwałach budżetowych na każdy rok, co było zgodne art. 91 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

W okresie od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r. Miasto obsługiwało łącznie 9 kredytów długoterminowych, w tym 1 zaciągnięty w kontrolowanym okresie.

Zaciągnięcie każdego kredytu długoterminowego było, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, poprzedzone stosowną uchwałą Rady Miasta upoważniającą Prezydenta do tych czynności.

Podpisane umowy kredytowe stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie przewidywały kapitalizacji odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 186-188)

Przed zaciągnięciem 6 kredytów długoterminowych Miasto przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁸. Kredyt z Banku Gospodarstwa Krajowego S.A.⁹ zaciągnięty został na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków¹⁰. Do 2 kredytów długoterminowych zaciągniętych w Banku Rozwoju Rady Europy (na podstawie umowy Ramowej umowy kredytowej z 22.10.2009 r.) i w Europejskim Banku Inwestycyjnym (na podstawie umowy Szczecin Infrastruktura Miejska III z 23.11.2010 r.) zastosowano przepis art. 4 ust. 1 lit a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych¹² oba banki są organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu wyżej przytoczonego art. 4 ust. 1 lit.a ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.186-197)

W 2010 r. Miasto całkowicie spłaciło i zakończyło obsługę 5 kredytów długoterminowych z 9 funkcjonujących w tym roku. Pozostałe kredyty w dniu zakończenia kontroli były nadal obsługiwane.

(dowód: akta kontroli str. 186-188)

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ 3 kredyty z Banku Pekao S.A. (umowa Nr 203-111-ZSK/2000 z 12.12.2000 r., Umowa Nr 204-111-ZSK/2000 z 12.12.2000 r., Umowa Nr 202-978-ZSK/2000 z 12.12.2000 r.) 1 kredyt z Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. (Umowa Nr 1014/99/IK/00/1203 z 14.12.2000 r.) i 2 kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (umowa Szczecin Projekt Infrastruktury Komunalnej, Nr 20.917 z 09.01.2001 r., aneks 16.11.2004 r. i umowa Polska Szczecin Infrastruktura Komunalna II, Nr 23.669 z 10.11.2006 r.)

⁹ Umowa Nr 12001211/87/2004 z 28.10.2004 r.

¹⁰ Dz.U. Nr 62 poz. 719 z 2000 ze.zm wydanego na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 775, z 1997 r. Nr 80, poz. 507, Nr 103, poz. 651, Nr 115, poz. 741, Nr 140, poz. 939 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 162, poz. 1121, z 1999 r. Nr 108, poz. 1226 oraz z 2000 r. Nr 48, poz. 550 i Nr 50, poz. 581)

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹² Informacja zawarta w wyjaśnieniu Skarbnika Miasta Stanisława Lipińskiego z dnia 19.10.2012 r.

Prezydent Miasta na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwał budżetowych na 2010 i 2011 r.¹³ zawarł na te lata dwie umowy z Bankiem Polska Kasa Opieki SA o udzielenie odnawialnego kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 100.000 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Miasta¹⁴. Kredyty te nie były wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 84, 89, 149, 153, 244-252)

Kredyty długoterminowe i krótkoterminowe były zaciągane przez Miasto na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta, spłatę kredytów z lat ubiegłych, wyprzedzające finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str.198, 199, 245-252, 258-314)

Przed podpisaniem umów o kredyty długoterminowe Prezydent zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych każdorazowo zwracał się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (dalej „RIO”) o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu. Wszystkie opinie wydane przez RIO były pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 198-243)

Przy zaciąganiu kredytów w rachunku bieżącym w 2010 r. i w 2011 r. opinia RIO nie była wymagana, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Umowy kredytowe były podpisywane przez Prezydenta i kontrasygnowane przez Skarbnika Miasta, co było zgodne z art. 262 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 198, 199, 245-252)

W 5 umowach kredytów długoterminowych, z 9 umów obowiązujących w okresie od 2010 r. do 30.06.2012 r., nie występowały zapisy o upoważnieniu kredytodawcy do dysponowania rachunkiem bankowym Miasta. Regulacje takie znalazły się w 4 umowach kredytowych zawartych w 2000 r., co było zgodne ze stanem prawnym obowiązującej wówczas ustawy o finansach publicznych¹⁵. Kredyty te zostały w całości spłacone w listopadzie 2010 r. (1 kredyt z BGŻ S.A.) oraz grudniu 2010 r. (3 kredyty z Banku Pekao S.A.).

(dowód: akta kontroli str. 198-199, 403, 425, 436, 455)

W okresie od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r. Miasto obsługiwało łącznie 5 emisji obligacji, w tym 1 emisję obligacji z 2011 r. na kwotę 140.000 tys. zł. Każda emisja zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.b) ustawy o samorządzie gminnym, poprzedzona była stosowną uchwałą Rady Miasta upoważniającą Zarząd (2 emisje z 2001 r.) i Prezydenta Miasta (2 emisje z 2003 r. i 1 z 2011 r.) do dokonania wszystkich czynności związanych z przygotowaniem, zorganizowaniem i uruchomieniem emisji obligacji oraz zawarciem umowy z bankiem.

Przed podpisaniem umów o przeprowadzenie i obsługę emisji obligacji Prezydent, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, każdorazowo zwracał się do RIO o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji. Wszystkie opinie wydane przez RIO były pozytywne.

¹³ § 21 w związku z § 19 uchwały Nr XLII/1076/09 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 grudnia 2009r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2010 rok i § 16 w związku z § 15 uchwały Nr IV/42/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2011 rok.

¹⁴ umowę Nr 02/IZGK/2010 z 11.01.2010 r. z Bankiem Polska Kasa Opieki SA o udzielenie kredytu w okresie od 15.01 do 30.12.2010 r. z terminem spłaty w dniu 30.12.2010 r. i umowę Nr 2010/240/DIF z 30.12.2010 r. z Bankiem Polska Kasa Opieki SA o udzielenie kredytu w okresie od 03.01 do 29.12.2011 r. z terminem spłaty w dniu 29.12.2010 r.

¹⁵ zmiana przepisów w tym zakresie zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2006 r. (art. 195 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., a następnie art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.).

Podpisane umowy, stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie przewidywały kapitalizacji odsetek od wyemitowanych obligacji. Obligacje zaciągnięto na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 186-188, 198-199, 377-385)

Umowy o emisję obligacji zawarto bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 3 lit.j) tej ustawy.

W kontrolowanym okresie Miasto wykupiło 3 z 5 obsługiwanych emisji obligacji (1 w 2010 r. na 15.000,0 zł, 1 w 2011 r. na 30.000,0 tys. zł i 1 na 20.000 tys. zł w czerwcu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 32, 44, 49, 188)

W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby Miasto w badanym okresie udzielało poręczeń i gwarancji, a Rada Miasta upoważniała Prezydenta do dokonywania takich czynności. W rocznych sprawozdaniach Miasta z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S) za lata 2010-2011 nie ujęto wydatków z tytułu spłaty gwarancji i poręczeń ewidencjonowanych w dziale 757, rozdziale 75704 w § 8020 klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 62, 66, 76-78, 315-316)

W latach 2010 – 2012 (do 30.06.) Prezydent Miasta na podstawie pełnomocnictwa każdorazowo udzielonego przez Radę Miasta, dokonał podwyższenia kapitału zakładowego w formie gotówkowej 7 spółek prawa handlowego wykonujących zadania własne gminy oraz w 1 spółce - nabycia udziałów w drodze postępowania przetargowego od Syndyka Masy Upadłościowej Porta Holding S.A. Ponadto w 2011 r. na podstawie uchwał Rady Miasta przekazano wkład pieniężny na pokrycie kapitału zakładowego nowoutworzonych spółek: Nieruchomości i Oplaty Lokalne Sp. z o.o. oraz Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Sp. z o.o.

Działania podejmowane przez Prezydenta w omówionym zakresie były zgodne z treścią uchwał Rady Miasta.

Wszystkie transakcje ujęte były w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniach Rb-28S za 2010 r., za 2011 r. i na 30.06.2012 r., jako wydatki inwestycyjne (§ 6010 i § 6019), zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 317-332)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w zakresie przestrzegania zasad i limitów zaciągania zobowiązań.

¹⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

3. Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz uruchomionych poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

Analiza harmonogramów spłat kredytów i wykupu wyemitowanych obligacji, wyciągów bankowych oraz dowodów źródłowych dotyczących obsługi zobowiązań Miasta z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji w latach 2010-2012 (do 30.06.) wykazała, że płatności były realizowane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 333-544)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w badanym zakresie.

4. Prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań Rb-Z za 2010 i 2011 r. oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych

Opis stanu faktycznego

Miasto sporządziło łączne sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2010 r. i za IV kwartał 2011 r. na podstawie sprawozdań jednostkowych 33 jednostek podległych Gminie Miasto Szczecin (w tym 5 zakładów budżetowych), 1 sprawozdania zbiorczego dla jednostek systemu oświaty i sprawozdania jednostkowego Urzędu Miasta i organu, zgodnie z przepisami § 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 finansowych¹⁷.

W badanym okresie wszystkie jednostki podległe sporządziły sprawozdania jednostkowe Rb-Z i przekazały je w terminach określonych w Załączniku Nr 7 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r.

Łączne sprawozdania Rb-Z Gminy Miasto Szczecin (sprawozdanie jednostkowe Urzędu i organu, zbiorcze jednostek oświatowych i 33 jednostek podległych z wyłączeniem instytucji kultury) za lata 2010 i 2011 były generowane elektronicznie za pomocą programu BeSTia i przekazane do RIO odpowiednio 23 lutego 2011 r. i 23 lutego 2012 r., tj. w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 40, 47, 545-557)

Informacje przedstawione w sprawozdaniach jednostkowych Rb-Z Gminy Miasto Szczecin za lata 2010 i 2011 w części A sprawozdania „Zobowiązania według tytułów dłużnych”, w wierszach E „Zobowiązania według tytułów dłużnych” oraz E.2 „kredyty i pożyczki” były zgodne z księgami rachunkowymi według stanu na 31.12.2010 r. i 31.12.2011 r.

Zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług (część A, wiersz E4.1) wykazane w sprawozdaniu łącznym Rb-Z na koniec IV kwartału 2010 r. i IV kwartału 2011 r., stanowiły zgodnie ze sprawozdaniem jednostkowym za 2010 r. i 2011 r., zobowiązania Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie.

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

Zobowiązania wymagalne pozostałe (część A, wiersz E4.2) wykazane w sprawozdaniu łącznym Rb-Z na koniec IV kwartału 2010 r. stanowiły, zgodnie ze sprawozdaniem jednostkowym, zobowiązania Miejskiego Zakładu Obsługi Gospodarczej, a w Rb-Z na koniec IV kwartału 2011 r. stanowiły, zgodnie ze sprawozdaniami jednostkowymi, zobowiązania 3 jednostek organizacyjnych Miasta: Powiatowego Urzędu Pracy, Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego i Miejskiej Jednostki Obsługi Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 35-50, 545-549)

Zobowiązania w sprawozdaniach Rb-Z ujmowane były w wartościach nominalnych bez odsetek. Prowadzona ewidencja analityczna pozwalała na zidentyfikowanie poszczególnych tytułów zobowiązań. (dowód: akta kontroli str. 35-50)

W dniu 22.03.2012 r. Miasto przekazało RIO korektę sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2011 r. Korekta spowodowana była przeniesieniem z części D sprawozdania do części A (wiersz E2.2) zobowiązań Miasta wynikających z zawartej 13.10.2006 r. umowy kupieckiej na zakup 21 tramwajów z terminem płatności przypadającym na okres od 15.12.2006 r. do 15.12.2013 r. W pierwotnym sprawozdaniu zobowiązanie to wykazano w części D¹⁸ zgodnie z nieobowiązującym wówczas rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 112, poz. 758). Było to niezgodne z § 3 pkt 2 obowiązującego od 01.01.2011 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹⁹. Zastępca Skarbnika Miasta Urszula Rogacz Dyrektor Wydziału Księgowości odpowiedzialna za nadzór nad sprawozdawczością budżetową wyjaśniła, że korekta sprawozdania wprowadzona była na skutek komunikatu RIO w sprawie klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w którym jednoznacznie wskazano, że zobowiązania z tytułu umów nienazwanych o charakterze kredytu lub pożyczki (tzw. kredyt kupiecki) są zaliczane do kategorii *kredyty i pożyczki* i ujmowane w sprawozdaniu Rb-Z w części A.

(dowód: akta kontroli str. 35, 36, 40-42, 46, 686, 687, 692, 693)

Wszystkie kredyty ujęte w sprawozdaniach Rb-Z za 2010 i 2011 r. odpowiadały zapisom księgowym na koncie 134 – „Kredyty bankowe”, obligacje na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”, a kredyt kupiecki - na koncie 300-01-001-600-60004-6050 – „Dostawy niefakturowane środki trwałe”, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...)²⁰. Poszczególne kredyty i obligacje oraz kredyt kupiecki posiadały odrębne konta analityczne identyfikujące wierzyciela.

(dowód: akta kontroli str. 43-46, 49-50)

Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo czterech miesięcy 2010 r. i 2011 r. nie wykazała obsługi innych kredytów i pożyczek, niż wykazane na kontach 134 i 260. Nie stwierdzono także spłat zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego, sprzedaży na raty lub umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

(dowód: akta kontroli str. 694)

¹⁸ Uzupełniające dane o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zawartych umów, na okres dłuższy niż 6 miesięcy o terminie płatności przypadającym w latach następnych.

¹⁹ Dz. U. Nr 252, poz. 1692

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861 ze zm., pełna nazwa: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych 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.

1. Analiza zapisów księgowych wprowadzonych na koncie rozrachunkowym 201 w miesiącach grudzień 2010 r. i 2011 r. oraz styczeń 2011 r. i 2012 r., a także badanie 274 dowodów księgowych w zakresie terminowości regulowania zobowiązań oraz ich wymagalności wykazały, że spośród 181 dowodów księgowych ujętych na koncie 201 w styczniu 2011 r. - 47 dowodów na łączną kwotę 129.799,06 zł to faktury VAT wystawione za dostawy i usługi, sprzedane w grudniu 2010 r., natomiast spośród 93 dowodów księgowych ujętych na koncie 201 w styczniu 2012 r. - 21 dowodów na kwotę 264.928,37 zł to faktury wystawione za dostawy i usługi, sprzedane w grudniu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 585-597, 718-745)

Ujęcie zobowiązań dotyczących IV kwartału 2010 r. w kwocie 129.799,06 zł w księgach 2011 r. i zobowiązań IV kwartału roku 2011 w kwocie 264.928,37 zł w ewidencji 2012 r. było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹, który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W tym zakresie, stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe Urzędu Miasta uznaje się za prowadzone nierzetelnie, co miało negatywny wpływ na prawidłowość sprawozdań budżetowych Rb-28S za 2010 r. i za 2011 r. Oceny tej nie zmieniają wyjaśnienia kierownika Referatu ds. Księgowości Ogólnej Wydziału Księgowości Urzędu i pracowników księgujących, którzy wskazali m.in. na ograniczenia funkcjonalności systemu finansowo-księgowego i błędy wynikające z przyjętych zwyczajowo zasad księgowania.

Skutkiem błędnego ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu ww. dowodów było niewykazanie faktycznego stanu zobowiązań niewymagalnych budżetu Miasta w sprawozdaniach Rb-28S, które zostały zaniżone o kwotę 129.799,06 zł za 2010 r. oraz o kwotę 264.928,37 zł za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 668-674, 679-685)

2. Badanie porównawcze sald na kontach rozrachunkowych (201, 225, 229, 231, 234, 240) z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S za 2010 r. i 2011 r. w części dotyczącej zobowiązań niewymagalnych wykazało, że stan zobowiązań na 31.12.2010 r. wynikający z ksiąg rachunkowych był wyższy o 228.244,64 zł od wykazanego w rocznym sprawozdaniu Rb-28S za 2010 r. i o 1.927.439,63 zł od wykazanego w rocznym sprawozdaniu Rb-28S za 2011 r., co jest niezgodne z przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²², w myśl których kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 598-617, 630-650)

Z wyjaśnień kierownika Referatu ds. Księgowości Ogólnej Wydziału Księgowości oraz Zastępcy Skarbnika Miasta wynika, że przeoczono obowiązek wprowadzenia korekty do sprawozdań Rb-28S za 2010 r. i za 2011 r., po przeprowadzeniu weryfikacji kont rozrachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 675-678, 686-693)

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²² Dz. U. Nr 20, poz. 103

W trakcie kontroli NIK, tj. 7.11.2012 r. Miasto złożyło w RIO korekty sprawozdań Rb-28S za 2010 r. i za 2011 r. Korekty sprawozdań jednostkowych Urzędu Miasta sporządzono 23.10.2012 r. (Rb-28S za 2010 r.) i 29.10.2012 r. (Rb-28S za 2011 r.), wykazując w nich stan zobowiązań zgodny z księgami rachunkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 598-601, 618-633, 651-667)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w badanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

5. Działania podejmowane przez Urząd w stosunku do spzoz w celu poprawy ich sytuacji finansowej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Miasto pełniło funkcję organu założycielskiego dla dwóch jednostek ochrony zdrowia: Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ośrodek Terapii Uzależnienia od Alkoholu w Szczecinie (dalej „SPZOZ OTU”) oraz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szkół Wyższych w Szczecinie (dalej „SPZOZ SW”). W latach 2010-2012 (do 30.06.) nie przeprowadzono zmiany formy prawnej tych SPZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 697)

SPZOZ SW w latach 2008-2011 i na dzień 30.06.2012 r. osiągnął dodatni wynik finansowy z działalności, natomiast SPZOZ OTU w latach 2008-2010 osiągnął zysk, a za 2011 r. poniósł stratę w wysokości 43,2 tys. zł, która zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora SPZOZ OTU powstała na skutek realizacji świadczeń zdrowotnych ponad limit środków przyznany przez NFZ i wykonania niezbędnych prac remontowych siedziby. SPZOZ OTU pokrył we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. Z budżetu Miasta nie wyasygnowano środków na pokrycie tej straty. W ramach uprawnień wynikających z art. 121 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²³ Miasto przeanalizowało sytuację finansową SPZOZ OTU za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 697-700, 712-713)

Zgodnie ze sprawozdaniami jednostkowymi RB-Z według stanu na koniec IV kwartału 2008 r., 2009 r., 2010 r., 2011 r. i za II kwartał 2012 r. ww. SPZOZ nie posiadały żadnych zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 701)

W latach 2010-2012 (do 30.06.) Miasto udzieliło dotacji celowych SP ZOZ OTU na realizację zadań własnych gminy związanych z udzielaniem pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i dla osób współuzależnionych i dorosłych dzieci alkoholików i sfinansowanie zakupu kserokopiarki na podstawie umowy z 24.05.2011 r.²⁴ SPZOZ SW otrzymał dotację celową na współfinansowanie projektu realizowanego w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego pn. „Wzrost jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych SP ZOZ Szkół Wyższych w Szczecinie wraz z zakupem sprzętu” na podstawie umowy z dnia 22.11.2011 r., zawartej zgodnie z art. 115 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli str. 703-711)

²³ Dz. U. Nr 112, poz. 654

²⁴ środki wykorzystane 24.06.2011 r.

Informacje o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2010 r. 2011 r. i 2012 r. i sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego obu SPZOZ za 2010 r. i 2011 r. złożone były przez SPZOZ w terminie wynikającym z art. 265 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.²⁵ Sprawozdania finansowe SPZOZ OTU za 2010 r. i 2011 r. oraz sprawozdanie finansowe SPZOZ SW za 2011 r. zatwierdzone były, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości przez Prezydenta Miasta²⁶. Sprawozdanie finansowe SPZOZ SW za 2010 r., zgodnie z § 21 ust. 1 Statutu tej jednostki, zatwierdzone było przez Radę Miasta²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 714-717)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działalności Gminy Miasto Szczecin w objętych kontrolą obszarach i nie formułuje wniosków w tym zakresie, o jakich mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Szczecinie.

....., dnia,
Miejscowość *data*

Kontroler
Iwona Gołębiewska
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
Andrzej Donigiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁵ przed 2010 r. - zgodnie z art. 197 uofp z 30.06.2005 r. ze zm.

²⁶ zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2010 r. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie Nr 249/11 z dnia 2 czerwca 2011 r., zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 r. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szkół Wyższych w Szczecinie Nr 257/12 z dnia 5 czerwca 2012 r., zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 r. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Ośrodka Terapii Uzależnień od Alkoholu w Szczecinie Nr 256/12 z dnia 5 czerwca 2011 r.

²⁷ uchwała Rady Miasta w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2010 r. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szkół Wyższych w Szczecinie Nr IX/175/11 z dnia 27 czerwca 2011 r.,

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

