

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W BYDGOSZCZY

RAPORT
O STANIE GOSPODARKI FINANSOWEJ
GMINY STRZELNO
(04 09 04 3)

www.bydgoszcz.rio.gov.pl

Bydgoszcz, kwiecień 2018 r.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy (zwana dalej również RIO w Bydgoszczy lub Izba), działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) przedkłada Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Strzelno sporządzony według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. (zwany dalej Raportem), przyjęty przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr X/41/2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r. Raport obejmuje okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2017 r.

W ciągu 25 lat działalności RIO w Bydgoszczy niniejsze opracowanie to dopiero szósty raport o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Sporządzenie raportu jest w obowiązującym stanie prawnym jednym z najdalej idących działań, jakie podejmują regionalne izby obrachunkowe, wykorzystywanym tylko w bardzo poważnych przypadkach. Takim przypadkiem jest niewątpliwie obecna sytuacja finansowa Gminy Strzelno (zwanej dalej również Gminą).

Raport opracowany został dla realizacji dwóch celów. Po pierwsze – w celu wskazania organom Gminy powtarzających się, poważnych nieprawidłowości dotyczących gospodarki finansowej Gminy Strzelno. Nieprawidłowości te mają negatywny wpływ na aktualną sytuację finansową Gminy. Stąd też drugim celem jest wskazanie organom Gminy zagrożenia niewykonania ustawowych zadań Gminy.

Opracowując Raport uwzględniono:

- wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej Kolegium RIO w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017,
- wyniki kontroli kompleksowych Gminy przeprowadzonych przez RIO w Bydgoszczy w 2011 r. i 2015 r.,
- wyniki kontroli sprawdzającej przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w 2013 r.,
- wyniki kontroli problemowej przeprowadzonej przez RIO w Bydgoszczy w 2017 r., w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z (kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) na koniec IV kwartału 2016 r.,
- wyniki kontroli innych państwowych instytucji kontroli przeprowadzonych w 2016 r. i 2017 r.,
- dane ze sprawozdań budżetowych, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), opracowanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm. – uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.) oraz sprawozdań opracowanych na podstawie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

Opracowanie składa się z 5 rozdziałów, dotyczących następujących zagadnień związanych z Gminą: ogólna charakterystyka, działalność nadzorcza i opiniodawcza RIO w Bydgoszczy, kontrole gospodarki finansowej, realizacja budżetu oraz realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia. Raport kończy podsumowanie oraz wnioski.

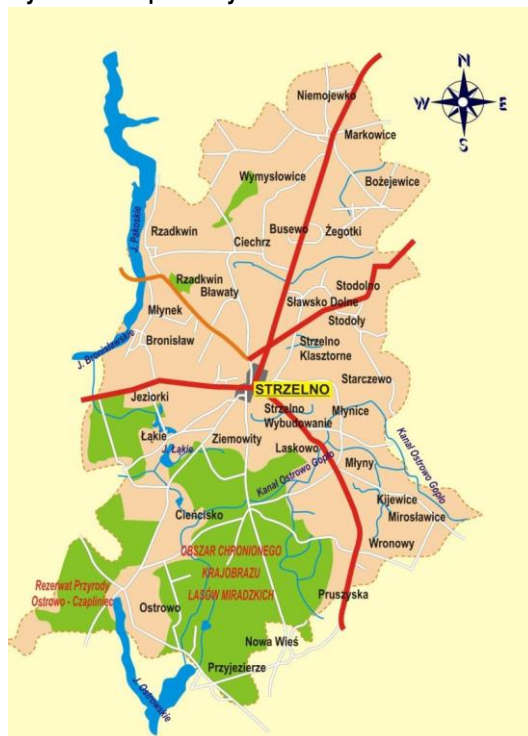
Spis treści

1.	Ogólna charakterystyka Gminy Strzelno	6
2.	Działalność nadzorcza i opiniodawcza Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017	7
2.1.	Działalność nadzorcza	7
2.2.	Działalność opiniodawcza	9
3.	Kontrola gospodarki finansowej	15
3.1.	Kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017	15
3.2.	Wyniki kontroli	15
3.3.	Działania pokontrolne	18
3.4.	Informacja o wynikach kontroli Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy oraz Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy	20
4.	Realizacja budżetu	22
4.1.	Dochody budżetowe	22
4.2.	Wydatki budżetowe	27
4.3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	30
4.4.	Wynik operacyjny	33
4.5.	Zadłużenie Gminy	34
4.6.	Należności i zobowiązania wymagalne	37
5.	Realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia	39
6.	Podsumowanie i wnioski	40

1. Ogólna charakterystyka Gminy Strzelno

Miasto i Gmina Strzelno leży na pograniczu Kujaw i Wielkopolski w południowej części województwa kujawsko-pomorskiego. Miasto Strzelno jest jednym z najstarszych miast w regionie, uzyskało prawa miejskie już w 1231 r. Miejsko-wiejska Gmina Strzelno graniczy z gminami: Mogilno i Jeziora Wielkie w powiecie mogileńskim, Inowrocław, Kruszwica i Janikowo w powiecie inowrocławskim oraz Orchowo w powiecie słupeckim na obszarze województwa wielkopolskiego. Gmina zajmuje powierzchnię 18 528 ha, z tego 446 ha zajmuje teren miasta. Użytki rolne zajmują 12 237 ha, lasy 4 991 ha i jeziora 62 ha. Jest drugą pod względem wielkości gminą w powiecie mogileńskim. Także drugą pozycję zajmuje pod względem liczby mieszkańców, łącznie na terenie Miasta i Gminy zamieszkuje obecnie 11 729 mieszkańców, w tym w mieście 5 664. Oprócz Miasta, na terenie Gminy położonych jest 37 miejscowości wiejskich, podzielonych na 23 sołectwa. Średnia wielkość sołectw jest rzędu 200 - 300 mieszkańców, zaś największe przekracza 500 mieszkańców.

Rysunek 1. Mapa Gminy Strzelno



Źródło: Urząd Miejski w Strzelnie.

Podstawowym aktem prawnym określającym ustrój Gminy jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) oraz Statut Gminy Strzelno przyjęty uchwałą Nr XI/64/2003 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Strzelno (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. Nr 109, poz. 1499). W art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wymieniony jest katalog zadań własnych gminy. Większość zadań wykonuje Urząd Miejski w Strzelnie oraz jednostki powołane do wykonania tych zadań:

- edukacja publiczna – 2 przedszkola, 6 szkół podstawowych, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy,
- gospodarka komunalna – Zarząd Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Zakład Energetyki Ciepłej,
- kultura – Biblioteka Miejska, Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury i Rekreacji,
- porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa – Straż Miejska w Strzelnie, Ochotnicza Straż Pożarna – 6 jednostek, w tym 2 jednostki w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym,
- pomoc społeczna – Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Środowiskowy Dom Samopomocy, Zakład Aktywności Zawodowej.

Gmina ma charakter rolniczy. Ze względu na swoje położenie, przede wszystkim bliskość Inowrocławia, Torunia, Bydgoszczy, Konina, Włocławka oraz Gniezna i Poznania, ma realne szanse i możliwości rozwoju.

2. Działalność nadzorcza i opiniodawcza Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017

2.1. Działalność nadzorcza

Zgodnie z przepisami art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 85 i art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium legalności, a więc zgodności z obowiązującym prawem.

Przedmiotowy zakres tego nadzoru określają normy prawne ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a w szczególności jej art. 11 ust. 1. Zgodnie z nim w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (dalej WPF).

W okresie objętym Raportem Kolegium Izby zbadało 380 uchwał i zarządzeń organów Gminy Strzelno. Dotyczyły one:

- uchwalenia budżetu – 7 uchwał,
- zmian budżetu – 220 uchwał i zarządzeń,
- uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej – 7 uchwał,
- zmian wieloletniej prognozy finansowej – 60 uchwał,
- zaciągania zobowiązań (kredyty i pożyczki) – 10 uchwał,
- podatków i opłat lokalnych oraz wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych, w tym zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach – 36 uchwał,
- absolutorium – 7 uchwał,
- zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy ordynacja podatkowa – 2 uchwały,
- zasad sporządzania, zatwierdzania sprawozdań finansowych – 11 uchwał,
- zabezpieczenia środków finansowych w budżecie – 4 uchwały,
- udzielenia pomocy finansowej/rzeczowej – 7 uchwał,
- utworzenia/zmiany wydzielonego rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych – 2 uchwały,
- funduszu sołeckiego – 5 uchwał,
- zasad ustalania i przekazywania samorządowym zakładom budżetowym z budżetu środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług – 1 uchwała,
- projektu konkursowego realizowanego w ramach Działania 3.3 „Poprawa jakości kształcenia” – 1 uchwała.

W większości zbadanych uchwał i zarządzeń podjętych przez organy Gminy, Kolegium Izby nie stwierdziło naruszenia prawa, niemniej 3 uchwały i 3 zarządzenia wymagają szerszego omówienia:

- 1) Uchwała Nr XVI/131/2011 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 29 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości na rok 2008 oraz wzorów formularzy podatkowych. Oceniając zgodność przedmiotowej uchwały z prawem Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Strzelnie w § 2 ust. 2 badanej uchwały ustanawiając: „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.” naruszyła art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523). Kolegium wskazało, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie określenia wzorów formularzy, w których zawarte będą dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru podatku stanowią w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przepisy prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy, a w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterdzieści dni. W przypadku badanej uchwały niemożliwe było wprowadzenie jej w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., ponieważ uchwałę podjęto w terminie uniemożliwiającym ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym przed dniem 1 stycznia 2012 r. W tym stanie rzeczy Kolegium uchwałą Nr II/9/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. stwierdziło nieważność § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

- 2) Uchwała Nr XXVIII/221/2012 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2013 - 2027.

Rozpoznając niniejszą uchwałę stwierdzono niezachowanie w 2014 r. relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077). Wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań do dochodów z uwzględnieniem wyłączeń wyniósł 11,02% i przekroczył prawie dwukrotnie dopuszczalny maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów, który wynosił 5,65%. Z powodu istnienia zagrożenia realizacji zadań publicznych, związanych z brakiem możliwości uchwalenia przez Radę Miejską w Strzelnie wieloletniej prognozy finansowej na 2014 r. wskazane naruszenie prawa było przedmiotem postępowania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 6 lutego 2013 r. O powyższym, pismem RIO-KA-4010-4-2/2013 z dnia 1 lutego 2013 r., zawiadomione zostały organy Gminy. Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele Gminy poinformowali, że Rada Miejska w Strzelnie uchwałą Nr XXX/228/2013 z dnia 5 lutego 2013 r., która doręczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu posiedzenia Kolegium, wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXVIII/221/2013 z dnia 28 grudnia 2012 r. i usunęła wskazane wyżej naruszenie prawa, w efekcie Kolegium Izby ograniczyło się do wskazania nieprawidłowości, które zostały wyeliminowane przed terminem badania uchwały.

- 3) Uchwała Nr XXVIII/282/2013 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 26 września 2013 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładnia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Strzelno jak również jej jednostkom podległym oraz wskazania organu do tego uprawnionego.

Badaną uchwałą Rada Miejska w § 1, w powołaniu na przepisy art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładnia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie, jak również jej jednostkom podległym. Uchwała przewidywała również udzielanie pomocy *de minimis* przedsiębiorcom, natomiast w jej treści nie określono zasad, sposobu i trybu jej udzielania. Ponadto, przewidując udzielenie pomocy o charakterze *de minimis* jednostka nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362), tj. przedłożenia projektu takiej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, celem zaopiniowania. W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło nieważność badanej uchwały (uchwała Nr XXVIII/59/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 30 października 2013 r.).

- 4) Zarządzenie Nr 18/2014 Burmistrza Strzelna z dnia 31 marca 2014 r. zmieniające uchwałę Nr XLII/319/2013 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Strzelno na 2014 r. Zarządzenie Nr 18/2014 Burmistrza Strzelna z dnia 31 marca 2014 r. naruszało przepisy art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż w części normatywnej zarządzenia nieprawidłowo określono wielkości dochodów oraz wydatków bieżących i majątkowych, nie wynikające z planu dochodów i wydatków zawartych odpowiednio w załącznikach nr 1 i 2 Zarządzenia.
- 5) Zarządzenie Nr 100/2015 Burmistrza Strzelna z dnia 30 listopada 2015 r. zmieniające uchwałę Nr III/22/2014 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Strzelno na 2015 r. Zarządzenie Nr 100/2015 Burmistrza Strzelna z dnia 30 listopada 2015 r. naruszało przepisy art. 259 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez rozdysponowanie części rezerwy ogólnej na wzrost wynagrodzeń.
- 6) Zarządzenie Nr 81/2017 Burmistrza Strzelna z dnia 29 grudnia 2017 r. zmieniające uchwałę Nr XXII/172/2016 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Strzelno na 2017 r.

Zarządzenie Nr 81/2017 Burmistrza Strzelna z dnia 29 grudnia 2017 r. naruszało przepisy art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez dokonanie przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej.

We wszystkich wyżej wskazanych zarządzeniach Burmistrza Strzelna przed terminem badania przez Kolegium Izby naruszenie prawa zostało wyeliminowane we własnym zakresie przez organ wykonawczy Gminy. W związku z powyższym Kolegium Izby nie podjęło w stosunku do nich rozstrzygnięć nadzorczych.

2.2. Działalność opiniodawcza

Zakres działalności opiniodawczej Izby wyznacza art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Do wydawania opinii dotyczących spraw finansowych Gminy Strzelno wyznaczony został Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

Skład Orzekający w analizowanym okresie wydał 52 opinie w sprawach:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 6 opinii (w tym 2 opinie z uwagami wydane w 2011 r. i 2 opinie z uwagami wydane w 2012 r.);
- projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego – 7 opinii (w tym 2 opinie negatywne o projekcie na 2012 r. i 2013 r., 2 opinie pozytywne z uwagami o projekcie na 2014 r. i 2015 r. i 3 opinie z zastrzeżeniami o projekcie na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.);
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze – 7 opinii (w tym 5 opinii z uwagami – za I półrocze w latach 2011 - 2014 oraz w 2016 r., 1 opinia negatywna – za I półrocze 2015 r. i 1 opinia z zastrzeżeniami – za I półrocze 2017 r.);
- sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami – 7 opinii (w tym 4 opinie z uwagami – za 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. i 2 opinie z zastrzeżeniami – za 2015 r. i 2016 r.);
- wniosków komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium – 7 opinii;
- projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych – 7 opinii (w tym 2 opinie negatywne do projektów WPF na 2012 r. i 2013 r., 3 opinie z uwagami – na 2014 r., 2015 r. i 2016 r., 2 opinie z zastrzeżeniami – na 2017 r. i 2018 r.);
- możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej – 2 opinie (w tym 2 opinie negatywne – deficyt w projekcie na 2012 r. i 2013 r.);
- możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w uchwale budżetowej – 2 opinie;
- prawidłowości planowanej kwoty długu – 7 opinii.

Poniżej przedstawiono analizę opinii wydanych przez Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017.

Rok 2011

Skład Orzekający wydał 12 opinii, w tym 3 opinie negatywne oraz 3 opinie pozytywne z uwagami. Opinie negatywne dotyczyły:

- projektu budżetu na 2012 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012 - 2027,
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2012 r.

Przedstawiony przez Burmistrza Strzelna projekt budżetu na 2012 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012 - 2027 został zaopiniowany negatywnie. Podstawą wydania takich opinii były negatywne zjawiska, które wystąpiły w Gminie Strzelno w 2011 r. Charakteryzował je wysoki poziom zobowiązań wymagalnych, wykazany w sprawozdaniu Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (dalej Rb-Z) za III kwartał 2011 r. w kwocie 4 172,4 tys. zł tj. 30,6% ogółu zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, a także wysoki poziom należności wymagalnych wykazany w sprawozdaniu Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (dalej Rb-N) za III kwartał 2011 r. w kwocie 2 997,2 tys. zł, tj. 8,5% planowanych dochodów budżetu na 2011 r. Przesłanką wydania negatywnych

opinii była również nierealistyczna wieloletnia prognoza finansowa, wynikająca z zaplanowania na 2012 r. w dokonanej w III kwartale 2011 r. zmianie WPF na lata 2011 - 2020 nadwyżki budżetu w kwocie 3 460,4 tys. zł, a wskazaniem w przedłożonym projekcie WPF na lata 2012 - 2027 budżetu z deficytem w kwocie 4 461,5 tys. zł. Zjawiska te stały się podstawą dokonania oceny sytuacji finansowej Gminy na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 listopada 2011 r. Kolegium Izby wskazało również na inne poważne nieprawidłowości ujawnione w trakcie przeprowadzonej w 2011 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej, w tym nieterminowe regulowanie zobowiązań, przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych, nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, dopuszczenie do przedawnienia należności Gminy, dokonanie wydatków z ZFŚS na cele niezwiązane z działalnością socjalną. Nieprawidłowości te w ocenie Kolegium Izby stanowiły czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311). Dokonując oceny ujawnionej w trakcie przeprowadzonej w 2011 r. kontroli kompleksowej sytuacji finansowej Gminy, Kolegium Izby zobowiązało Burmistrza Strzelna do przedłożenia pisemnych wyjaśnień i informacji o podjętych działaniach, skutkujących przestrzeganiem zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy. Skład Orzekający w opiniach o projekcie budżetu na 2012 r. i WPF na lata 2012 - 2027 zwrócił uwagę także na inne negatywne zjawiska w tym czasie, których oznaką był brak nadwyżki operacyjnej (dochody bieżące = wydatki bieżące) w przedłożonym projekcie budżetu na 2012 r. i WPF na lata 2012 - 2027 oraz wzrost kwoty zaciąganych kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, powodujących wzrost poziomu zadłużenia Gminy.

Wydane w 2011 r. opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- możliwości spłaty kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia w 2011 r. – 2 opinie,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2011 r. – 1 opinia.

Sformułowane przez Skład Orzekający opinie z uwagami wskazywały na negatywne zjawiska występujące w Gminie, związane z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku budżetowego i znacznym ich spadkiem na koniec IV kwartału danego roku budżetowego, w wyniku zawieranych uгод i porozumień z wierzycielami, w celu uniknięcia wykazania w sprawozdaniu Rb-Z po stronie zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, zobowiązań Gminy, których termin płatności minął. W opiniach tych Skład podkreślił negatywny wpływ tych zjawisk na skuteczność realizowanych zadań publicznych.

Rok 2012

Skład Orzekający wydał 10 opinii, w tym 3 negatywne oraz 4 opinie pozytywne z uwagami. Opinie negatywne dotyczyły:

- projektu budżetu na 2013 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013 - 2027,
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2013 r.

Sformułowane przez Skład Orzekający opinie negatywne zawierały uwagi związane z nagannymi zjawiskami występującymi w Gminie, spowodowanymi wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych w okresie pierwszych trzech kwartałów 2012 r., gdzie zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 1 666,5 tys. zł tj. 4,5% do planowanych dochodów, natomiast należności wymagalne wynosiły 2 664,4 tys. zł, tj. 7,2% planowanych dochodów budżetu. Opinie sygnalizowały brak skutecznych działań windykacyjnych ze strony Gminy, powodujących znaczny spadek kwoty zrealizowanych dochodów własnych Gminy, stanowiących źródło pokrycia realizowanych przez Gminę wydatków. Skład Orzekający ponownie podkreślił w opiniach negatywny wpływ tych zjawisk na skuteczność wykonywanych zadań publicznych.

Wydane w 2012 r. opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r. – 1 opinia,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2012 r. – 1 opinia,
- możliwości spłaty kredytów planowanych do zaciągnięcia w 2012 r. – 2 opinie.

W wydanej w 2012 r. opinii z uwagami o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 r. Skład Orzekający wskazał na przekroczenie planu wydatków na koniec 2011 r. o kwotę 200,2 tys. zł. Opiniując także przedłożoną, przez Burmistrza Strzelna, informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2012 r. Skład Orzekający wskazał na przekroczenie planu wydatków na dzień 30 czerwca 2012 r. o kwotę 367,0 tys. zł. Nieprawidłowości te stanowiły czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wydanych w 2012 r. pozostałych opiniach Skład Orzekający powtórnie zwrócił uwagę na negatywne zjawiska w Gminie, które wynikały z wysokiego poziomu należności i zobowiązań wymagalnych i świadczyły o trudnościach Gminy z przepływem środków pieniężnych.

Rok 2013

Skład Orzekający wydał 6 opinii, w tym 4 opinie pozytywne z uwagami. Opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2012 r.,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 r.,
- projektu budżetu na 2014 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014 - 2027.

W sformułowanych w 2013 r. opiniach z uwagami Skład Orzekający po raz kolejny wskazał na negatywne zjawiska występujące w Gminie, związane z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku budżetowego i ich znacznym spadkiem na koniec IV kwartału danego roku, w wyniku zawieranych ugód i porozumień z wierzycielami o przesunięcie terminu płatności zobowiązań Gminy. Skład zwracał uwagę na negatywny charakter takich działań, których skutkiem było zaniżenie w sprawozdaniu Rb-Z kwoty zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów dłużnych. Skład Orzekający sygnalizował powtarzalność tych zjawisk w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, świadczących o pogłębianiu się niewydolności finansowej Gminy, skutkującej nieterminowym regulowaniem ciężących na Gminie zobowiązań. Opinie zawierały wskazania do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji finansowej i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom.

Rok 2014

Skład Orzekający wydał 6 opinii, w tym 4 opinie pozytywne z uwagami. Opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r.,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2014 r.,
- projektu budżetu na 2015 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 - 2027.

W sporządzonych w 2014 r. opiniach z uwagami Skład Orzekający ponownie wskazał na negatywne zjawiska w Gminie, które związane były z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku budżetowego i znacznym ich spadkiem na koniec IV kwartału danego roku, w wyniku zawieranych ugód i porozumień z wierzycielami o przesunięcie terminu płatności zobowiązań Gminy, których termin płatności minął. Skład informował o zamierzonym zaniżaniu w sprawozdaniu rocznym Rb-Z kwoty zobowiązań Gminy zaliczanych do tytułów dłużnych. W opiniach Skład wskazywał na powtarzalność tych działań w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, świadczących o pogłębianiu się niewydolności finansowej Gminy, skutkującej nieterminowym regulowaniem zobowiązań Gminy. Opinie zawierały wskazania do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji finansowej i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom.

Rok 2015

Skład Orzekający wydał 6 opinii, w tym 1 opinię negatywną, 1 opinię z zastrzeżeniami, 2 opinie pozytywne z uwagami. Opinia negatywna dotyczyła przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 r. Opinia pozytywna z zastrzeżeniami dotyczyła przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2016 r., natomiast dwie opinie pozytywne z uwagami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 - 2027.

W wydanej w 2015 r. opinii negatywnej o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 r. Skład Orzekający wskazał na brak wyjaśnienia przyczyn znacznych odchyłeń w wykonaniu lub niewykonaniu planowanych dochodów i wydatków budżetu. Wskazał również na brak odniesienia się do przyczyn niezrealizowania po stronie dochodów dotacji celowej w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich na zadania bieżące. Skład Orzekający zwrócił uwagę także na inne negatywne zjawisko związane z realizacją niezaplanowanego w I półroczu 2015 r. wpływu z różnych dochodów w kwocie 800,0 tys. zł w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, rozdziale 80195 „Pozostała działalność”, § 0970 „Wpływy z różnych dochodów”. W opinii Skład zaznaczył, iż w informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 r. Gmina nie wyjaśniła okoliczności wpływu powyższych dochodów.

W negatywnej opinii o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 r. Skład Orzekający zwrócił uwagę również na inne negatywne zjawiska, które wystąpiły w Gminie Strzelno, a zostały ujawnione na skutek przeprowadzonej w 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy. W opinii Skład Orzekający podkreślił nieuprawnione zakwalifikowanie otrzymanych środków od instytucji finansowej w kwocie 800,0 tys. zł po stronie dochodów Gminy bez planu w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, a ich zwrotu jako wydatku roku przyszłego w rozdziale 80195 dotyczącym pozostałej działalności z zakresu oświaty i uznanie tych środków jako tzw. „sprzedaż zobowiązań”. Skład Orzekający wskazał również na nieprawidłowe zakwalifikowanie otrzymanej kwoty 800,0 tys. zł jako subrogacji ustawowej (sprzedaż zobowiązań), o której mowa w art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.). Transakcja ta nie wypełniała wymogów wskazanego wyżej przepisu Kodeksu cywilnego, a przekazana na rachunek Gminy kwota 800,0 tys. zł wypełniała w rzeczywistości znamiona umowy pożyczki, o której mowa w art. 720 § 1 Kodeksu cywilnego. Ponadto, Skład wskazał na naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy o finansach publicznych, poprzez nieujęcie kwoty 800,0 tys. zł, która miała charakter pożyczki, w limitach zaciąganych zobowiązań określonych uchwałą budżetową.

Skład Orzekający w opinii wskazał także inną nieprawidłowość polegającą na niezaliczeniu kwoty 800,0 tys. zł do tytułów dłużnych wykazywanych w części A sprawozdania Rb-Z oraz po stronie przychodów i rozchodów budżetu a także w kwocie długu w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

W opinii Skład Orzekający wskazał naruszone przepisy prawa związane z takim postępowaniem, wynikające z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Skład Orzekający zwrócił również uwagę na inne negatywne zjawiska w tym okresie w Gminie Strzelno, akcentując wysoki poziom zobowiązań wymagalnych, które za II kwartał 2015 r. wynosiły 2 302,5 tys. zł i stanowiły 15,4% ogółu zadłużenia Gminy wykazanego w sprawozdaniu Rb-Z za II kwartał 2015 r. W swej ocenie Skład Orzekający podkreślił brak skutecznej windykacji należności Gminy, o czym stanowił wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec II kwartału 2015 r. wynosiły 1 942,2 tys. zł i stanowiły 4,6% w relacji do planowanych na 2015 r. dochodów budżetu.

W sformułowanej w 2015 r. opinii z zastrzeżeniami o projekcie budżetu na 2016 r. Skład wniósł zastrzeżenia do zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy w latach 2014 i 2015 oraz wskazał na konieczność ich przestrzegania przy wykonywaniu budżetu w 2016 r. Skład Orzekający informował w opinii o negatywnych zjawiskach związanych z wysokim poziomem zobowiązań wymagalnych Gminy. Zobowiązania te na koniec III kwartału 2015 r. wynosiły 1 744,0 tys. zł, tj. 3,8% planowanych na 2015 r. dochodów budżetu i wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 21,8 tys. zł, podczas gdy w omawianym okresie Gmina wypracowała nadwyżkę budżetu w wysokości 2 660,7 tys. zł oraz nadwyżkę operacyjną w wysokości 3 671,8 tys. zł. Oceniając powyższe Skład Orzekający wskazał na nieprzestrzeganie zasad prowadzenia gospodarki finansowej Gminy, której przejawem był wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy. Skład Orzekający zaakcentował negatywny wpływ tego zjawiska na realizację ustawowych zadań nałożonych na Gminę.

Ocena Składu Orzekającego wskazywała także na kolejne negatywne zjawisko w gospodarce finansowej Gminy powodowane wysokim poziomem należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2015 r. wyniosły 2 082,7 tys. zł

i stanowiły 4,6% planowanych dochodów budżetu. Skład wskazał, iż nagannym był ich wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 58,8 tys. zł.

W ocenie przedłożonego projektu budżetu na 2016 r. Skład Orzekający sygnalizował inne negatywne zjawiska w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, które świadczyły o braku bieżącej płynności finansowej. Zjawiska te ujawniono w wyniku przeprowadzonej w 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy kontroli kompleksowej Gminy, spowodowane były nieterminowym regulowaniem zobowiązań w latach 2014 i 2015, skutkujących zapłatą odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 20,7 tys. zł, nieterminowym opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń zapłaconych w 2014 r., skutkujących zapłatą odsetek w łącznej wysokości 47,2 tys. zł, nieprawidłowym ujęciem w księgach jednostki samorządu terytorialnego zaciągniętych w latach 2014 i 2015 dwóch zobowiązań wobec instytucji finansowej innej niż bank w łącznej kwocie 1 400,0 tys. zł, poprzez dokonanie zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z treścią dokonanej operacji gospodarczej oraz nierzetelnym sporządzeniem sprawozdania Rb-Z na koniec IV kwartału 2014 r. oraz II kwartału 2015 r., finansowaniem bieżących wydatków budżetu w okresach przejściowego braku środków na rachunku bankowym budżetu Gminy, środkami przelanymi na rachunek bankowy budżetu Gminy z sum depozytowych oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

W podsumowaniu sporządzonej opinii o przedłożonym projekcie budżetu na 2016 r. Skład Orzekający zwrócił uwagę na bezwzględny obowiązek przestrzegania przy realizacji budżetu w 2016 r. i w latach kolejnych, zasad zaciągania zobowiązań, określonych przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy Kodeks cywilny oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, a także prawidłowego ich ujmowania w ewidencji księgowej oraz obowiązującej sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych.

W wydanych w 2015 r. opiniach z uwagami Skład Orzekający zwrócił uwagę na powtarzalność negatywnych zjawisk w Gminie, związanych z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych. W opiniach Skład wskazał na notoryczny charakter tych zjawisk w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, świadczących o pogłębianiu się niewydolności finansowej Gminy, która nie była w stanie terminowo regulować ciężących na niej zobowiązań. Opinie zawierały wskazania do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji finansowej i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom.

Rok 2016

Skład Orzekający wydał 6 opinii, w tym 3 opinie z zastrzeżeniami, 1 opinię pozytywną z uwagami. Wydane opinie pozytywne z zastrzeżeniami dotyczyły:

- sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 r.,
- projektu uchwały budżetowej na 2017 r.,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 - 2027.

Wydana opinia pozytywna z uwagami dotyczyła przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 r.

W opinii z zastrzeżeniami o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 r. Skład Orzekający zwrócił uwagę na niezachowanie zasady zbilansowania budżetu przy jego realizacji. Kwota zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu była wyższa o 60,7 tys. zł od wykonanych dochodów i przychodów budżetu. Skład podkreślił w opinii, iż powyższe świadczyło o trudnościach Gminy z przepływem środków pieniężnych. Skład wskazał też na inne naganne zjawisko, a mianowicie spłata zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w kwocie 71,0 tys. zł, z pozanormatywnych źródeł, tj. środków części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu 2015 r. na styczeń 2016 r. Sporządzona opinia o wykonaniu budżetu za 2015 r. zawierała również wskazania związane z kolejnymi negatywnymi zjawiskami, występującymi w Gminie, związanymi z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych, które utrudniają skuteczną realizację zadań publicznych.

W sporządzonych w 2016 r. opiniach z zastrzeżeniami, które dotyczyły projektu uchwały budżetowej na 2017 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 - 2027 Skład Orzekający wskazał na trzy negatywne zjawiska w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy w 2016 r. Charakteryzowały się one wysokim poziomem zobowiązań wymagalnych Gminy, które na koniec III kwartału 2016 r. wynosiły 2 948,6 tys. zł, tj. 6,3% planowanych dochodów budżetu i wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 1 204,7 tys. zł. Kolejnym

negatywnym zjawiskiem wskazanym w opinii był wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2016 r. wynosiły 2 662,5 tys. zł. Skład zaznaczył, iż nagannym był ich wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 579,8 tys. zł.

Skład Orzekający zwrócił także uwagę na inne poważne, negatywne zjawisko, które występuje w Gminie na przestrzeni kilku ostatnich lat, a objawia się zaciąganiem zobowiązań długoterminowych w instytucjach finansowych, które w ocenie Gminy stanowią zobowiązania krótkoterminowe. Zobowiązania te ujęte w części D sprawozdania Rb-Z za okres III kwartałów 2016 r. wyniosły 1 941, 3 tys. zł i wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 778,9 tys. zł. W opinii wskazano na wysoki koszt obsługi tych zobowiązań, który na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowił kwotę 98,0 tys. zł. Podkreślając wskazane wyżej negatywne zjawiska w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, Skład Orzekający zwracał uwagę na zaprzestanie zaciągania zobowiązań w podmiotach niebędących bankami, lecz działających na rynku finansowym (instytucje parabankowe) z powodu bardzo wysokich kosztów obsługi zaciąganych zobowiązań w tych podmiotach. W opiniach Skład Orzekający wskazywał na konsekwencje utrzymywania się takiej sytuacji w dalszej perspektywie czasowej, utrudniającej skuteczną realizację zadań publicznych przez Gminę.

W opiniach Skład wskazał również na konsekwencje niezastosowania się do zaleceń Składu Orzekającego przy realizacji przez organy Gminy budżetu w 2016 r., jak również przy wykonywaniu WPF i budżetu w 2017 r., skutkujących w przypadku ich nieuwzględnienia podjęciem przez Kolegium Izby działań określonych art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz wdrożeniem procedury określonej art. 240a ustawy o finansach publicznych, tj. opracowanie i uchwalenie programu postępowania naprawczego.

W opinii z uwagami o informacji z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 r. Skład Orzekający ponownie zwrócił uwagę na powtarzające się negatywne zjawiska występujące od kilku lat w Gminie, które związane były z wysokim poziomem należności i zobowiązań wymagalnych. Skład wskazał na powtarzalność tych zjawisk w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy, objawiających się wzrostem kwoty należności i zobowiązań wymagalnych za okres dwóch kwartałów 2016 r. w relacji do stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., świadczących o pogłębianiu się niewydolności finansowej Gminy, która nie była w stanie terminowo regulować ciężących na niej zobowiązań. Opinie zawierały wskazania do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji finansowej i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom. Skład Orzekający zwrócił także uwagę na inne naganne zjawisko, informujące o trudnościach w przepływie środków pieniężnych, o czym stanowiło wykonanie za okres I półrocza 2016 r. ujemnego wyniku budżetu w kwocie 482,9 tys. zł, przy zaplanowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1 169,1 tys. zł.

Rok 2017

Skład Orzekający wydał 6 opinii, w tym 4 opinie z zastrzeżeniami (o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2016 r., informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 r. oraz projekcie uchwały budżetowej na 2018 r. i projekcie WPF na lata 2018 - 2026). Skład Orzekający wskazał w nich na negatywne zjawiska występujące od kilku lat, objawiające się sfinansowaniem wydatków bieżących 2016 r. w kwocie 865,2 tys. zł z ponadnormatywnych źródeł, tj. środków części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu 2016 r. na styczeń 2017 r., nieujęciem w części A sprawozdania Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r., a także II i III kwartału 2017 r. kwoty zobowiązań przejętych przez instytucje finansowe, wykazanych w części D sprawozdania, które miały charakter długoterminowych, a nie krótkoterminowych, a tym samym nie wliczeniem do kwoty długu zobowiązań wynikających z zawartych umów o terminie zapłaty dłuższym niż rok i jego zaniżeniem na koniec 2016 r. oraz II i III kwartału 2017 r. odpowiednio o: 2 580,6 tys. zł, 2 260,8 tys. zł i 2 247,9 tys. zł. W opiniach tych Skład Orzekający sformułował wnioski do zaprzestania zaciągania zobowiązań w podmiotach niebędących bankami, lecz działających na rynku finansowym, zmniejszenia poziomu należności i zobowiązań wymagalnych, skutkujących odzyskaniem płynności finansowej, umożliwiającej skuteczną realizację zadań publicznych.

W całym okresie objętym Raportem do Kolegium Izby nie wpłynęły żadne odwołania od wydanych przez Skład Orzekający opinii. Dodać również trzeba, że mimo sygnalizowania negatywnych zjawisk organy Gminy nie realizowały większości zaleceń w nich sformułowanych.

3. Kontrola gospodarki finansowej

3.1. Kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w latach 2011 - 2017

W okresie od stycznia 2011 r. do końca 2017 r. Izba przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Strzelnie 4 kontrole obejmujące swoim zakresem gospodarkę finansową oraz prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.) w Gminie Strzelno, a mianowicie:

- 1) kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 12 kwietnia do dnia 30 czerwca 2011 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/33/2011 z dnia 11 lipca 2011 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 12 kwietnia 2011 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Burmistrza, jako organu odpowiedzialnego za gospodarkę finansową, wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-33/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r., w którym zawarto 81 stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano 79 wniosków pokontrolnych. Łączny rozmiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 4 168,6 tys. zł;
- 2) kontrolę sprawdzającą wykonanie zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Nr RIO-KF-4104-33/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r. w okresie od dnia 14 marca do dnia 15 maja 2013 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/19/2013 z dnia 27 maja 2013 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 14 marca 2013 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Burmistrza, jako organu odpowiedzialnego za gospodarkę finansową, wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-19/2013 z dnia 25 lipca 2013 r., w którym zawarto 45 stwierdzonych nieprawidłowości, w tym 20 stanowiących niewykonanie lub częściowe niewykonanie uprzednio wydanych zaleceń pokontrolnych, w związku z którymi wydano 40 wniosków pokontrolnych. Łączny rozmiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 4 949,1 tys. zł;
- 3) kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 10 czerwca do dnia 7 września 2015 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/36/2015 z dnia 7 września 2015 r. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Burmistrza, jako organu odpowiedzialnego za gospodarkę finansową, wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-36/2015 z dnia 6 listopada 2015 r., w którym zawarto 37 stwierdzonych nieprawidłowości, w tym 15 tożsamych lub o podobnym charakterze we wszystkich obszarach objętych uprzednio kontrolą, w związku z którymi wydano 36 wniosków pokontrolnych. Łączny rozmiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 13 073,8 tys. zł;
- 4) kontrolę problemową gospodarki finansowej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych na koniec IV kwartału 2016 r., w okresie od dnia 30 marca 2017 r. do dnia 5 maja 2017 r. udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/23/2017 z dnia 27 maja 2017 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Burmistrza, jako organu odpowiedzialnego za gospodarkę finansową, wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-23/2017 z dnia 21 lipca 2017 r., w którym zawarto 11 stwierdzonych nieprawidłowości, w związku z którymi wydano 11 wniosków pokontrolnych. Łączny rozmiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości ustalono w kwocie 7 658,2 tys. zł.

Protokoły kontroli zostały podpisane przez Burmistrza Strzelna oraz Skarbnika Strzelna.

3.2. Wyniki kontroli

Wskazane w punkcie 3.1. Raportu kontrole ujawniły występowanie w gospodarce finansowej nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przez organy Gminy Strzelno obowiązujących przepisów prawa. W tabeli 1. zaprezentowano nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 2011 r. i w 2015 r. oraz kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w 2013 r.

Tabela 1. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 2011 r. i w 2015 r. oraz kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w 2013 r.

Rodzaj nieprawidłowości	2011	2013	2015
I. Ustalenia ogólnooorganizacyjne	7	2	3
II. Księgowość i sprawozdawczość	32	27	12
III.1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego	2	2	2
III.2. Dochody budżetowe	7	4	2
III.3. Wydatki budżetowe	9	6	4
III.4. Zamówienia publiczne	7	1	1
III.5. Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	3	-	4
III.6. Dług publiczny	1	-	3
IV. Gospodarka mieniem	10	2	6
V. Rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	3	1	-
Razem	81	45	37

Źródło: opracowanie własne.

Naruszenia prawa stwierdzone w Gminie miały różną wagę gatunkową, należy jednak podkreślić ich powtarzalny charakter. Burmistrz Strzelna, pomimo wskazywania stwierdzonych naruszeń obowiązujących przepisów, nie podjął skutecznych działań zmierzających do realizacji wszystkich przekazanych przez Izbę wniosków pokontrolnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonej w 2011 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy ponownie stwierdzono 81 tożsamych lub o podobnym charakterze nieprawidłowości we wszystkich obszarach uprzednio objętych kontrolą, pomimo wydania przez Izbę 77 zaleceń pokontrolnych na podstawie pism z dnia 7 grudnia 2007 r. (Nr RIO/KF/4104/64/2007) oraz z dnia 29 lutego 2008 r. (Nr RIO/KF/4104/47/2007) i zobowiązania się Burmistrza do ich wyeliminowania. Wobec stwierdzenia w 2013 r. niewykonania części wniosków pokontrolnych zawartych w skierowanym do jednostki wystąpieniu pokontrolnym Nr RIO-KF-4104-33/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r. zobowiązano ponownie Burmistrza Strzelna do konsekwentnego realizowania przekazanych zaleceń wydawanych przez Izbę, mających na celu usunięcie w sposób trwały nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych w tej jednostce. Podczas przeprowadzonej w 2015 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy ponownie stwierdzono 15 tożsamych lub o podobnym charakterze nieprawidłowości we wszystkich obszarach uprzednio objętych kontrolą, pomimo wydania przez Izbę wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych z dnia 31 sierpnia 2011 r. (RIO-KF-4104-33/2011) i z dnia 25 lipca 2013 r. (RIO-KF-4104-19/2013).

Do najczęściej występujących nieprawidłowości, w tym wywołujących negatywne skutki dla budżetu Gminy poprzez trwałe uszczuplenia środków publicznych w znacznych rozmiarach należy wskazać:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań Gminy wobec kontrahentów z tytułu zawartych umów skutkujące zapłatą odsetek za zwłokę: w 2011 r. w kwocie 5,5 tys. zł, w 2013 r. w kwocie 50,6 tys. zł, a w latach 2014 i 2015 w łącznej kwocie 20,7 tys. zł (zgodnie z ustaleniami kontroli kwota niezapłaconych w terminie zobowiązań w 2010 r. i latach poprzednich wynosiła – 669,2 tys. zł a w 2016 r. – 1 106,1 tys. zł),
- nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy (zgodnie z ustaleniami kontroli w miesiącach: luty 2010 r. – styczeń 2011 r. dokonano naliczenia i zapłaty odsetek za powstałą zwłokę w łącznej kwocie 41,8 tys. zł, w 2012 r. w łącznej kwocie 20,3 tys. zł, w 2014 r. w łącznej kwocie 47,2 tys. zł, a w 2016 r. w kwocie 0,6 tys. zł za jeden miesiąc objęty próbą kontrolną),
- nieterminowe przekazywanie do urzędu skarbowego zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego oraz oświatowych jednostek budżetowych w Strzelnie, co skutkowało naliczeniem i zapłatą przez płatnika odsetek za zwłokę, tj. w 2011 r. w kwocie 2,2 tys. zł, w 2012 r. w kwocie 0,03 tys. zł, a w 2014 r. w kwocie 10,6 tys. zł,
- nieustalenie i niepodejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, np. dopuszczenie do przedawnienia należności Gminy z tytułu należności cywilnoprawnych w łącznej kwocie 27,7 tys. zł oraz niepobranie dochodów budżetu Gminy, tj. należnych odsetek za zwłokę od nieterminowej zapłaty należności z tytułu zawartych umów dzierżawy, użytkowania wieczystego oraz pożyczki

w łącznej kwocie 1,4 tys. zł (ustalenia z 2011 r.), nienaliczanie i niepobranie należnych Gminie dochodów budżetowych od spłaconych zaległości podatkowych oraz kosztów upomnień (2013 r.) oraz ustalenie ceny lokalu mieszkalnego w kwocie zaniżonej o 11,2 tys. zł w wyniku udzielenia bonifikaty w kwocie wyższej niż wynikająca z prawidłowego jej naliczenia (2015 r.),

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych w 2010 r. o kwotę 321,5 tys. zł, na dzień 31 grudnia 2012 r. na kwotę 7,1 tys. zł, a w 2014 r. o kwotę 551,7 tys. zł,
- finansowanie przejściowego deficytu w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, tj. środkami pieniężnymi z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (w 2012 r. w kwocie 157,0 tys. zł, w 2014 r. w kwocie 159,6 tys. zł, a w 2016 r. w kwocie 164,6 tys. zł) oraz środkami pieniężnymi znajdującymi się na rachunku sum depozytowych tytułem wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umów wpłaconych przez uczestników przetargów (w 2014 r. w kwocie 264,0 tys. zł),
- nierzetelne wykazywanie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania z planu wydatków i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, poprzez ich zaniżenie w sprawozdaniu Rb-28S za 2010 r. o kwotę 568,8 tys. zł oraz o kwotę 256,1 tys. zł w sprawozdaniu Rb-Z za 2016 r.,
- niewykazywanie zobowiązań w części A sprawozdania Rb-Z na koniec IV kwartału 2014 r. kwoty 600,0 tys. zł, na koniec II kwartału 2015 r. kwoty 800,0 tys. zł, a na koniec IV kwartału 2016 r. zobowiązań o łącznej wysokości 2 324,5 tys. zł,
- udzielenie bankowi w 2010 r. oraz w 2016 r. upoważnień do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku bankowym Gminy,
- nierzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2010 r., 2012 r. oraz 2014 r.,
- dokonywanie zapisów w ewidencji księgowej na podstawie nieprawidłowo sporządzanych wewnętrznych dowodów księgowych,
- niebieżące prowadzenie ewidencji księgowej, ewidencjonowanie operacji gospodarczych bez zachowania systematyki,
- udzielanie zaliczek na poczet bieżących wydatków osobom niebędącym pracownikami Urzędu Miejskiego. Kontrolujący w 2015 r. stwierdzili, że w „Regulaminie udzielania i rozliczania zaliczek w Urzędzie Miejskim w Strzelnie” (wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Strzelna Nr 51/2011 z dnia 3 czerwca 2011 r. oraz dwukrotnie zmienionym zarządzeniami Nr 39/2013 i Nr 80/2013) zdefiniowano pojęcia pracownika niezgodnie z legalnymi definicjami pracownika zawartymi w art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108) i w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902),
- przeprowadzenie nieuprawnionych aktualizacji wartości początkowej gruntów oraz budynków mieszkalnych,
- niepublikowanie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,

oraz stwierdzono inne jednostkowe nieprawidłowości, w tym np.:

ustalenia z 2011 r.

- przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych Gminy w zakresie niezgodnym z dyspozycją art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.) poprzez nieobjęcie inwentaryzacją nieruchomości zaliczonych do inwestycji ewidencjonowanych na koncie 080 „Środki trwałe w budowie”,
- nieegzekwowanie w 2010 r. sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych od kierowników jednostek organizacyjnych oraz niesporządzanie projektów sprawozdań budżetowych i finansowych dla podległych jednostek oświatowych,
- pobranie przez Burmistrza nienależnych nagród w łącznej kwocie 1,4 tys. zł na podstawie wydanych przez siebie decyzji,
- zaniżenie odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych za 2010 r. o kwotę 22,4 tys. zł, w związku z nieskorygowaniem na koniec 2010 r. planowanej przeciętnej liczby osób zatrudnionych do faktycznej przeciętnej liczby osób zatrudnionych oraz nieuwzględnieniem w podstawie naliczenia odpisu liczby zatrudnionych pracowników interwencyjnych,

- niesporządzenie i niepodanie do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu na zbycie nieruchomości komunalnych,
- nieprzekazanie przez Burmistrza Strzelna kierownikom podległych oświatowych jednostek budżetowych, informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej w celu opracowania projektów planów finansowych na 2010 r.,

ustalenia z 2013 r.

- prowadzenie księgowości oświatowych jednostek budżetowych we wspólnych urządzeniach księgowych, bez wyodrębnienia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych szkół,
- dokonywanie wypłat gotówki z kasy na podstawie wniosków o zaliczki, niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, tj. niesprawdzonych merytorycznie i rachunkowo, niezawierających informacji o terminie rozliczenia zaliczki oraz daty i podpisu kasjera,

ustalenia z 2015 r.

- nieprawidłowe zlecenie zadania z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz dokonanie w 2014 r. wydatków budżetowych w łącznej kwocie 28,5 tys. zł na funkcjonowanie orkiestry dętej działającej przy Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelnie, tj. z pominięciem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450),
- unieważnienie w 2014 r. postępowania o zamówienie publiczne na „Budowę punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych wraz z niezbędną infrastrukturą w Gminie Strzelno”, z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania,
- zaplanowanie w budżetach lat 2014 i 2015 wydatków przeznaczonych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w zaniżonej wysokości o kwotę odpowiednio 14,5 tys. zł i 19,6 tys. zł, stanowiącą niewykorzystane środki finansowe uzyskane z wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z roku poprzedniego,
- nieterminowe dokonanie w 2014 r. zwrotu wadium wpłaconych przez uczestników przetargu na zbycie nieruchomości w łącznej kwocie 14,6 tys. zł,

ustalenie z 2017 r.

- wyrażenie przez Burmistrza Strzelna zgody na dokonanie zapłaty przez instytucję finansową niebędącą bankiem i wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks cywilny w zakresie zobowiązań niemających charakteru cywilnoprawnego w łącznej kwocie 62,8 tys. zł.

3.3. Działania pokontrolne

Na podstawie wyników kontroli Izba przekazała Burmistrzowi Strzelna wystąpienia pokontrolne Nr RIO-KF-4104-33/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r., Nr RIO-KF-4104-19/2013 z dnia 25 lipca 2013 r., Nr RIO-KF-4104-36/2015 z dnia 6 listopada 2015 r. oraz Nr RIO-KF-4104- 23/2017 z dnia 21 lipca 2017 r., wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie powstania ich w przyszłości.

Pismem z dnia 23 listopada 2015 r. skierowanym do Kolegium Izby, Burmistrz Strzelna złożył zastrzeżenia do zarzutów zawartych w punkcie 6 i 9 wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 listopada 2015 r. Również Burmistrz skierował do Kolegium pismo z dnia 4 sierpnia 2017 r. pn. *Zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy*, w którym odniósł się do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2017 r. Kolegium stwierdziło, podejmując uchwały: Nr XXVIII/44/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. oraz Nr XXI/34/2017 z dnia 4 września 2017 r., że zarzuty składane przez Burmistrza Strzelna nie stanowiły zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych w rozumieniu art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Pomimo niespełnienia przesłanek formalnych Kolegium Izby odniosło się do kwestionowanych przez Burmistrza Strzelna zagadnień wskazując jednocześnie prawidłową wykładnię przepisów wskazanych w przekazanych wnioskach pokontrolnych.

Burmistrz, pismem z dnia 4 października 2011 r., udzielił odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-33/2011 informując o wykonaniu lub deklarując wykonanie przekazanych zaleceń pokontrolnych, za wyjątkiem wniosków pod Nr 50 i Nr 51 dotyczących zrzeczenia się przez Burmistrza części wynagrodzenia oraz

przyznania sobie nagród. W związku z tym, że powyższa odpowiedź nie spełniała wymogów określonych w przepisie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Izba wezwała Burmistrza do przestrzegania obowiązujących przepisów w przedmiotowym zakresie i udzielenia odpowiedzi uzupełniającej. Burmistrz pismem z dnia 12 stycznia 2012 r. poinformował Izbę o sposobie wykonania ww. wniosków.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-19/2013 została udzielona przez Burmistrza w dniu 26 sierpnia 2013 r. W dniu 9 grudnia 2015 r. do Izby wpłynęła odpowiedź na wystąpienie pokontrolne Nr RIO-KF-4104-36/2015. Izba, w związku oddaleniem przez Kolegium zastrzeżenia złożonego przez Burmistrza Strzelna do wniosków zawartych w ww. wystąpieniu pokontrolnym, pismem z dnia 19 lutego 2016 r. (RIO-KF-4310-1/2016) wniosła o poinformowanie o sposobie wykonania trzech wniosków pokontrolnych Nr 8 - 10 oraz o uzupełnienie odpowiedzi na zalecenia pokontrolne Nr 2 i Nr 3 w zakresie finansowania działalności orkiestry dętej działającej w ramach Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelnie oraz formy zatrudnienia osoby wykonującej funkcję Pełnomocnika ds. orkiestry oraz kapelmistrza orkiestry.

Ponadto, ze względu na warunkowe zadeklarowanie przestrzegania terminów płatności o charakterze cywilnoprawnym oraz wynikających ze stosunku pracy poprzez użycie sformułowania „w miarę posiadanych środków”, Izba poinformowała Burmistrza, że jako organ wykonujący budżet, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym ponosi odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową Gminy, w tym za zapewnienie środków finansowych, w celu realizacji podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi zawartymi w przepisach art. 44 ust. 1 - 3 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz pismem z dnia 29 lutego 2016 r. udzielił odpowiedzi uzupełniającej.

Pismem z dnia 29 listopada 2017 r. (Nr RIO-KF-4310-18/2016) Izba poinformowała Burmistrza, że zawiadomienie z dnia 3 listopada 2017 r. (znak ROR 1710.1.2017) o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych Nr 1, Nr 3, Nr 5 oraz Nr 7 nie spełniało ustawowego wymogu określonego treścią art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym kontrolowana jednostka jest zobowiązana do zawiadomienia Izby o wykonaniu wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub o przyczynach ich niewykonania. W związku z powyższym Izba wniosła o zawiadomienie o wykonaniu wniosków pokontrolnych Nr 1, Nr 3, Nr 5 oraz Nr 7 zgodnie z treścią przywołanego powyżej przepisu art. 9 ust. 3 ustawy. Burmistrz w udzielonej odpowiedzi z dnia 11 grudnia 2017 r. poinformował, że „ma odmienne zdanie co do interpretacji wskazanego przepisu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy”, a mianowicie w zakresie obowiązku rzetelnego sporządzenia sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji poprzez wykazywanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w wierszu E2.2 wszystkich długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w rozumieniu przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w tym również zobowiązań wynikających z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Minister Finansów w drodze decyzji z dnia 11 maja 2016 r., podjętej w wyniku złożenia przez Burmistrza korekty sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2014 r., na skutek ustaleń kontroli Izby, postanowił zmniejszyć Gminie część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2016 r. o kwotę 338,1 tys. zł oraz potrącić nienależnie otrzymaną w okresie styczeń – kwiecień 2016 r. kwotę 112,7 tys. zł.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na podstawie art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o stwierdzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów:

- art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 11 ust. 1, art. 14 oraz art. 16 ust. 1 i 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 12 kwietnia do dnia 11 lipca 2011 r. (zawiadomienie z dnia 26 października 2011 r.),
- art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, w okresie od dnia 12 kwietnia do dnia 11 lipca 2011 r. (pięć zawiadomień dotyczących kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, a mianowicie Miejskiej Biblioteki Publicznej w Strzelnie, Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Rekreacji w Strzelnie, Miejsko-

-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Środowiskowego Domu Samopomocy w Strzelnie, Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Strzelnie),

- art. 11, art. 14 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w okresie od dnia 14 marca do dnia 15 maja 2013 r. (zawiadomienie Nr 4111/10/2013 z dnia 20 września 2013 r.),
- art. 16, art. 11 i art. 18b oraz art. 18 pkt 1, art. 8 pkt 1, art. 14, art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz 17 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej przeprowadzonej w okresie od dnia 10 czerwca do dnia 7 września 2015 r. (zawiadomienie Nr RIO-KF-4111-1/2016 z dnia 13 stycznia 2016 r.),
- art. 18 pkt 2 oraz art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Strzelnie w okresie od 30 marca do 5 maja 2017 r. (zawiadomienie Nr RIO-KF-4111/16/2017 z dnia 31 października 2017 r.).

Prezes Izby informował Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego o ujawnionych w wyniku kontroli w 2011 r. oraz 2013 r. nieprawidłowościach w gospodarce finansowej Gminy Strzelno (pismo z dnia 10 listopada 2011 r. Nr RIO-KF-4314-1/2011 oraz z dnia 20 września 2013 r. Nr RIO-KF-4316-1/2013), zgodnie z przepisem art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w celu ich ewentualnego wykorzystania. Powyższe sygnalizacje sporządzone zostały ze względu na rodzaj, skalę i rozmiar stwierdzonych nieprawidłowości oraz powtarzający się charakter stwierdzonych naruszeń prawa, notoryczne nieuwzględnianie przez organ wykonawczy Gminy Strzelno wniosków pokontrolnych oraz brak skuteczności podejmowanych przez Izbę działań, w ramach posiadanych kompetencji.

3.4. Informacja o wynikach kontroli Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy oraz Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, stosownie do postanowień art. 97 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508), przekazał w dniu 18 września 2017 r. oraz 14 listopada 2017 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy sprawozdania z audytów przeprowadzonych w Gminie Strzelno w zakresie:

- prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywanie obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę jej naliczania, na 2013 r. i 2014 r. oraz
- gospodarowania środkami publicznymi, w tym wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym w 2015 r. i 2016 r.

W wyniku przeprowadzonych audytów stwierdzono:

- zawyżenie ogólnej liczby uczniów w objętych badaniem jednostkach oświatowych skutkujące zawyżeniem przeliczeniowej liczby uczniów ogółem stanowiącej podstawę do wyliczenia kwoty bazowej SOA oraz zawyżeniem kwoty uzupełniającej SOB (wg wag P), a w konsekwencji zawyżenie uzyskanej przez Gminę kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na :
 - a) 2013 r. w wysokości 1 259,6 tys. zł,
 - b) 2014 r. w wysokości 1 669,0 tys. zł,
 - c) 2015 r. w wysokości 1 345,2 tys. zł,
 - d) 2016 r. w wysokości 688,7 tys. zł,
- nieprzekazanie przez Gminę w terminie pobranych dochodów w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej za 2016 r. w łącznej kwocie 17,2 tys. zł,
- nieterminowe przekazywanie do urzędu skarbowego zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego oraz oświatowych jednostek budżetowych w Strzelnie w łącznej kwocie 1 664,9 tys. zł, co skutkowało naliczeniem i zapłatą odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 28,9 tys. zł,
- nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy w latach 2015 i 2016 w łącznej kwocie 8 361,3 tys. zł, co skutkowało naliczeniem i zapłatą odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 94,1 tys. zł,
- nierzetelne sporządzenie sprawozdania budżetowego Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych,

tj. zaniżenie wykonania dochodów podatkowych o kwotę 209,4 tys. zł oraz zaniżenie skutków obniżenia górnych stawek podatkowych o kwotę 116,9 tys. zł.

W dniu 5 stycznia 2018 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 grudnia 2017 r. zobowiązująca Gminę do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2013 r. w wysokości 1 264,4 tys. zł.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy rozpatrywała również wniosek o ukaranie złożony przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, którego podstawą było zawiadomienie Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2017 r. o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Gminie w wyniku przeprowadzenia w 2016 r. kontroli realizacji inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej w Przyjezierzu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność jednostki w zbadanym zakresie w związku z nienależnym przygotowaniem i przeprowadzeniem objętej kontrolą inwestycji, polegającej na przystosowaniu budynków położonych w Przyjezierzu i Strzelnie na potrzeby nowopowstałego Zakładu Aktywności Zawodowej z siedzibą w Przyjezierzu. Kontrolujący stwierdzili, że inwestycję przygotowano i wykonano przy licznych naruszeniach przepisów prawa, bez zachowania należytej staranności oraz zasad gospodarności i prawidłowości rozliczania tego typu zadań inwestycyjnych.

Zgodnie z ustaleniami, które zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym LBY.411.001.01.2016 S/16/001/LBY stwierdzono, m.in. następujące nieprawidłowości:

- niedochodzenie należności Gminy tytułem kary umownej za niedotrzymanie terminu realizacji zamówienia publicznego,
- opisanie przedmiotu zamówienia niezgodnie ze stanem faktycznym, tj. w sposób który mógł utrudniać uczciwą konkurencję,
- udzielenie dwóch zamówień publicznych o wartości 518,6 tys. zł oraz 240,6 tys. zł z zastosowaniem trybu z wolnej ręki, pomimo braku ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu,
- niezamieszczenie ogłoszeń o udzieleniu dwóch zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- niezłożenie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (jako osoba wykonująca czynności w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych),
- dokonanie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

W ocenie NIK „konsekwencją nieprawidłowego przygotowania inwestycji na etapie projektowania była również konieczność wykonania szeregu robót niezbędnych do jej zakończenia, które nie były objęte zamówieniem podstawowym. W tym celu dokonywano zmian w dokumentacji projektowej bądź sporządzano dokumentację na dodatkowe etapy inwestycji. Udzielono kolejnych trzech zamówień na łączną kwotę 1 658,6 tys. zł, zwiększając tym samym wartość robót budowlanych do 3 158,5 tys. zł (o ponad 110%), z tego dwóch zamówień na łączną kwotę 759,2 tys. zł udzielono w trybie niekonkurencyjnym – z wolnej ręki (dotychczasowemu wykonawcy) z naruszeniem przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu (...) Zamawiający nie egzekwował od wykonawcy kosztorysów powykonawczych i dokumentacji potwierdzającej wprowadzone do inwestycji zmiany, a także w sposób nierzetelny dokonywał odbioru wykonanych prac. Konsekwencją powyższych zaniedbań było rozliczenie inwestycji niezgodnie ze stanem faktycznym: część zleconych prac w ogóle nie została wykonana lub została wykonana w mniejszym niż zakładano zakresie, a także zawyżano wartości niektórych zastosowanych elementów inwestycji. Doprowadziło to do zawyżenia nakładów na inwestycję o kwotę 562,3 tys. zł. (...) Jako niegospodarne Izba oceniła dokonanie zakupu wyposażenia o wartości 10,2 tys. zł, które przez ponad 1,5 roku pozostawało niewykorzystywane i znajdowało się w magazynach Zakładu. Dopuszczono także, aby dostawca nie przekazał zamówionego wyposażenia o wartości 11,4 tys. zł, dostarczając w zamian inne, nieprzewidziane umową. (...) Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli do opisanych powyżej nieprawidłowości przyczynił się brak odpowiedniego nadzoru, przede wszystkim ze strony Burmistrza, nad prowadzoną inwestycją. Przyczyny oraz skalę stwierdzonych nieprawidłowości Burmistrz oraz odpowiedzialni pracownicy Urzędu wyjaśniali potrzebą jej szybkiego zakończenia i rozliczenia, co jednak w ocenie NIK nie usprawiedliwia istotnych naruszeń prawa, braku należytej staranności przy podejmowaniu działań, a także braku dbałości o oszczędność i efektywność wydatkowanych środków publicznych.”

4. Realizacja budżetu

4.1. Dochody budżetowe

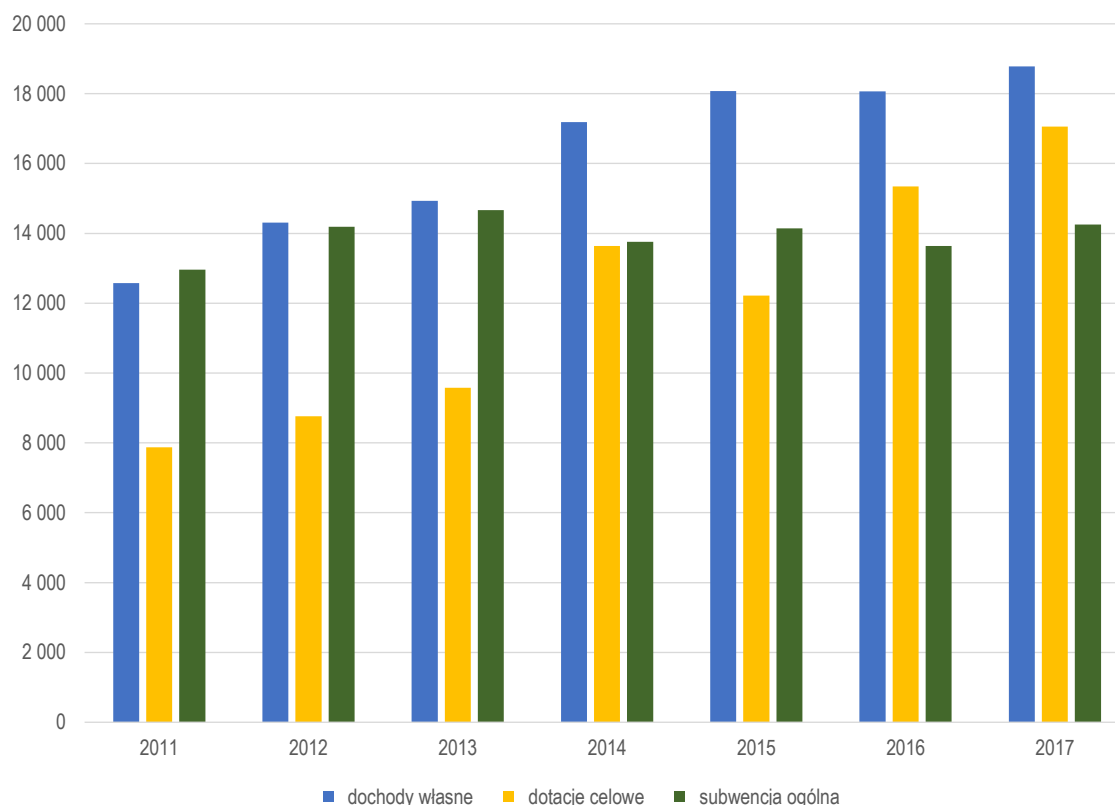
Gmina prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o liczne przepisy, w tym przede wszystkim ustawy o finansach publicznych. W zakresie realizowanych dochodów ramy ustawowe zawarte są w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 poz. 1453 z późn. zm.). W jej przepisach określono źródła dochodów samorządowych oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady dotyczące przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Stopień realizacji ustawowych zadań uzależniony jest od poziomu osiąganych dochodów budżetowych. Jednocześnie realne planowanie dochodów pozwala uniknąć trudności w realizacji zadań i dokonywać wydatków zgodnie z ich planem i harmonogramem.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowią dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

W latach 2011 - 2017 wykonanie planu dochodów ogółem kształtowało się na zbliżonym poziomie od 92,9% w 2011 r., 99,2% w 2012 r. do 97,3% w 2017 r. Dochody własne realizowano w przedziale od 103,0% w 2011 r. do 94,7% planu w 2017 r. Subwencja ogólna wpływała na rachunek Gminy Strzelno w zaplanowanych wielkościach, natomiast dotacje celowe realizowano w przedziale od 72,8% w 2011 r. do 99,6% w 2016 r. i 98,2% planu w 2017 r. Rysunek 2. przedstawia dochody z podziałem na podstawowe źródła dochodów budżetowych w latach 2011 - 2017.

Rysunek 2. Dochody Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Poziom wykonania oraz strukturę dochodów budżetowych Gminy wykonanych w latach 2011 - 2017 prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Poziom wykonania oraz struktura dochodów budżetowych Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017

Lata	Dochody ogółem	z tego:			Wykonanie planu				Struktura dochodów		
		dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna	Dochody ogółem	dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody własne	dotacje celowe	subwencja ogólna
		w tys. zł			w %				w %		
2011	33 421,2	12 579,4	7 877,7	12 964,2	92,9	103,0	72,8	100,0	37,6	23,6	38,8
2012	37 258,5	14 310,0	8 764,1	14 184,4	99,2	99,9	96,9	100,0	38,4	23,5	38,1
2013	39 175,1	14 930,6	9 581,8	14 662,7	95,0	93,5	90,5	100,0	38,1	24,5	37,4
2014	44 578,9	17 185,6	13 635,0	13 758,2	96,8	94,3	97,0	100,0	38,6	30,6	30,9
2015	44 435,8	18 074,9	12 219,8	14 141,0	95,5	91,4	96,9	100,0	40,7	27,5	31,8
2016	47 041,7	18 064,0	15 339,5	13 638,2	97,2	93,3	99,6	100,0	38,4	32,6	29,0
2017	50 094,2	18 784,0	17 056,8	14 253,3	97,3	94,7	98,2	100,0	37,5	34,0	28,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Najważniejszym źródłem dochodów budżetu Gminy są transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencje, wpływy z CIT i PIT). W analizowanym okresie stanowiły odpowiednio 73,8%; 72,7%; 73,6%; 65,5%; 68,4%; 74,2%; 76,2% dochodów ogółem. Podatki i opłaty lokalne zajmują drugie miejsce w strukturach dochodowych, osiągnięte dochody to 6 699,2 tys. zł w 2011 r.; 7 473,0 tys. zł w 2012 r.; 8 201,8 tys. zł w 2013 r.; 9 132,9 tys. zł w 2014 r.; 9 467,4 tys. zł w 2015 r.; 9 499,3 tys. zł w 2016 r.; 9 701,9 tys. zł w 2017 r., co odpowiednio stanowi 20,0%; 20,1%; 20,9%; 20,5%; 21,3%; 20,2%; 19,4% dochodów ogółem. Niezbyt znaczącą pozycję w dochodach Gminy zajmują pozostałe dochody i tak w 2011 r. – 5,1%, w 2012 r. – 5,8%, w 2013 r. – 5,4%, w 2014 r. – 6,7%, w 2015 r. – 7,1%, w 2016 r. – 4,5%, w 2017 r. 4,4%. Subwencja ogółem w dochodach ogółem w latach 2011 - 2017 (tabela 2.) kształtowała się następująco: w 2011 r. – 38,8%, w 2012 r. – 38,1%, w 2013 r. – 37,4%. W latach 2014 - 2017 nastąpił znaczny spadek udziału subwencji w strukturze dochodów ogółem i przedstawiał się następująco: w 2014 r. – 30,9%, w 2015 r. – 31,8%, w 2016 r. – 29,0%, w 2017 r. – 28,5% dochodów ogółem.

Tabela 3. Dochody budżetowe Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017

Lata	Dochody ogółem	z tego:					Struktura dochodów					
		transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencja, PIT i CIT)	transfery między JST	pozostałe transfery	dochody z podatków i opłat	pozostałe dochody	Dochody ogółem	transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencja, PIT i CIT)	transfery między JST	pozostałe transfery	dochody z podatków i opłat	pozostałe dochody
		w tys. zł					w %					
2011	33 421,2	24 673,3	337,0	2,0	6 699,2	1 709,7	100,0	73,8	1,0	0,0	20,0	5,1
2012	37 258,5	27 080,4	337,0	208,0	7 473,0	2 160,1	100,0	72,7	0,9	0,6	20,1	5,8
2013	39 175,1	28 843,1	-	-	8 201,8	2 130,3	100,0	73,6	x	x	20,9	5,4
2014	44 578,9	29 192,6	3 252,1	-	9 132,9	3 001,3	100,0	65,5	7,3	x	20,5	6,7
2015	44 435,8	30 389,8	1 349,7	76,9	9 467,4	3 152,0	100,0	68,4	3,0	0,2	21,3	7,1
2016	47 041,7	34 891,7	7,9	529,6	9 499,3	2 113,1	100,0	74,2	0,0	1,1	20,2	4,5
2017	50 094,2	38 148,3	37,1	-	9 701,9	2 207,0	100,0	76,2	0,1	x	19,4	4,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

W omawianym okresie część oświatowa subwencji stanowiła w 2011 r. – 84,7%, w 2012 r. – 83,4%, w 2013 r. – 83,5%, w 2014 r. – 88,3%, w 2015 r. – 84,9%, w 2016 r. – 84,9%, w 2017 r. – 82,8% ogólnej kwoty subwencji Gminy. Nieznaczna część subwencji ogólnej w Gminie to subwencja wyrównawcza i tak: w latach 2011 - 2017 stanowiła odpowiednio 14,1%; 15,8%; 16,0%; 11,3%; 14,7%; 14,7%, 17,0%. Znikoma część subwencji ogólnej w Gminie to subwencja równoważąca, która w latach 2011 - 2017 stanowiła odpowiednio 1,2%; 0,6%; 0,5%; 0,4%; 0,4%; 0,4%; 0,2%.

Analiza struktury subwencji ogólnej wskazuje, że udział części oświatowej i wyrównawczej utrzymywał się na podobnym poziomie w ostatnich 7 latach, co zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Subwencja ogólna Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017

Lata	Subwencja ogólna	z tego:				Struktura subwencji				
		część oświatowa	część równoważąca	część wyrównawcza	uzupełnienie dochodów (podział rezerwy subwencji ogółem)	Subwencja ogólna	część oświatowa	część równoważąca	część wyrównawcza	uzupełnienie dochodów (podział rezerwy subwencji ogółem)
		w tys. zł				w %				
2011	12 964,2	10 983,9	153,6	1 826,7	-	100,0	84,7	1,2	14,1	x
2012	14 184,4	11 828,4	83,6	2 241,6	30,7	100,0	83,4	0,6	15,8	0,2
2013	14 662,7	12 240,8	77,4	2 344,5	-	100,0	83,5	0,5	16,0	x
2014	13 758,2	12 150,7	58,9	1 548,6	-	100,0	88,3	0,4	11,3	x
2015	14 141,0	12 008,9	58,1	2 074,0	-	100,0	84,9	0,4	14,7	x
2016	13 638,2	11 582,4	53,1	2 002,6	-	100,0	84,9	0,4	14,7	x
2017	14 253,3	11 794,9	34,7	2 423,7	-	100,0	82,8	0,2	17,0	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Subwencję oświatową w latach 2011 - 2017 wykonano odpowiednio w kwotach: 10 983,9 tys. zł, 11 828,4 tys. zł, 12 240,8 tys. zł, 12 150,7 tys. zł, 12 008,9 tys. zł, 11 582,4 tys. zł, 11 794,9 tys. zł. Ponadto, w 2012 r. Gmina otrzymała dodatkową kwotę 30,7 tys. zł z podziału rezerwy subwencji ogólnej.

Przy ocenie realizacji dochodów Gminy Strzelno w latach objętych Raportem i ich wpływu na sytuację finansową Gminy w 2018 r. i latach kolejnych, wskazać należy na wyniki audytów przeprowadzonych w 2017 r. w Gminie Strzelno przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy w zakresie:

- prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywanie obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę jej naliczania, na 2013 r. i 2014 r. oraz
- gospodarowania środkami publicznymi, w tym wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym w 2015 r. i 2016 r.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej przekazał w dniu 18 września 2017 r. oraz 14 listopada 2017 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy sprawozdania z audytów przeprowadzonych w Gminie Strzelno, w wyniku których stwierdzono zawyżenie ogólnej liczby uczniów w objętych badaniem jednostkach oświatowych skutkujące zawyżeniem przeliczeniowej liczby uczniów ogółem stanowiącej podstawę do wyliczenia kwoty bazowej SOA oraz zawyżeniem kwoty uzupełniającej SOB (wg wag P), a w konsekwencji zawyżenie uzyskanej przez Gminę kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na:

- 2013 r. w wysokości 1 259,6 tys. zł,
- 2014 r. w wysokości 1 669,0 tys. zł,
- 2015 r. w wysokości 1 345,2 tys. zł,
- 2016 r. w wysokości 688,7 tys. zł.

Należy również zauważyć, iż w przypadku utrzymania w mocy ustaleń Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, które wykazały zawyżenie uzyskanej przez Gminę Strzelno w latach 2013 - 2016 części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 4 949,5 tys. zł, Gmina stosownie do przepisu art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zobowiązana będzie do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty subwencji – w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy. Przyjmując najbardziej prawdopodobny scenariusz, według którego zwrot nienależnie pobranej subwencji nastąpi metodą potrącenia z rat subwencji przyznanej na 2018 r. w wysokości 15 046,4 tys. zł, znajdzie to swoje odbicie w braku środków z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych w Gminie Strzelno przez okres prawie 4 miesięcy 2018 r.

Dochody Gminy z tytułu otrzymanych dotacji celowych w latach 2011 - 2017 wyniosły odpowiednio: 7 877,7 tys. zł, 8 764,1 tys. zł, 9 581,8 tys. zł, 13 645,0 tys. zł, 12 219,8 tys. zł, 15 339,5 tys. zł, 17 056,8 tys. zł. Najwyższy udział tych dochodów zauważa się w latach 2014 - 2017, które stanowiły odpowiednio 30,6%; 27,5%; 32,6%; 34,0% ogółu wykonanych dochodów, a w latach 2011 - 2013 dochód ten utrzymywał się na poziomie 23,5% - 24,5% do ogółu wykonanych dochodów.

Z oceny dochodów Gminy z tytułu dotacji celowych wynika, że wykonanie w omawianym okresie wynosiło w latach 2011 - 2015 ok. 90% - 97% planu, a w latach 2016 - 2017 ok. 98% - 99% wielkości planowanych.

Gmina w analizowanych latach otrzymywała również dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. Nie były to znaczące kwoty i stanowiły w 2011 r. - 4,3%; w 2012 r. - 3,8%; w 2014 r. - 23,9%; w 2015 r. - 11,0%; w 2016 r. 0,1%, w 2017 r. - 0,2% wszystkich dotacji celowych. Wyjątkiem był rok 2013, w którym Gmina Strzelno nie planowała i nie otrzymała ww. środków.

Tabela 5. Dotacje celowe otrzymane przez Gminę Strzelno w latach 2011-2017

Lata	Dotacje celowe ogółem	z tego:						Struktura dotacji						
		otrzymane z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań własnych	w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	otrzymane z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) między jst	w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	otrzymane z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań własnych	w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	otrzymane z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) między jst	w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	
		w tys. zł						w %						
2011	7 877,7	5 423,2	2 116,4	222,0	1,0	337,0	333,0	100,0	68,8	26,9	2,8	x	4,3	4,2
2012	8 764,1	5 651,7	2 762,9	729,7	12,5	337,0	333,0	100,0	64,5	31,5	8,3	0,1	3,8	3,8
2013	9 581,8	5 481,5	4 077,6	970,0	1,0	-	-	100,0	57,2	42,6	10,1	0,0	x	x
2014	13 635,0	6 037,9	4 318,1	979,7	1,0	3 252,1	3 251,5	100,0	44,3	31,7	7,2	0,0	23,9	23,8
2015	12 219,8	5 868,7	4 956,7	2 216,2	1,0	1 349,7	1 340,3	100,0	48,0	40,6	18,1	0,0	11,0	11,0
2016	15 339,5	12 536,4	2 745,0	-	17,3	7,9	-	100,0	81,7	17,9	x	0,1	0,1	x
2017	17 056,8	14 426,6	2 551,7	-	1,0	37,1	-	100,0	84,6	15,0	x	0,0	0,2	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Dochodami własnymi Gminy są m.in. udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, wpływy z podatków i opłat lokalnych, dochody z majątku, a także dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, jak również pozostałe dochody własne.

Udział dochodów własnych w latach 2011 - 2017 (tabela 2.) w strukturze dochodów ogółem stanowił znaczącą pozycję i kształtował się na poziomie: w 2011 r. - 37,6%; w 2012 r. - 38,4%; w 2013 r. - 38,1%; w 2014 r. - 38,6%; w 2015 r. - 40,7%; w 2016 r. - 38,4%; w 2017 r. - 37,5%. Najwyższe wpływy dotyczące dochodów własnych pochodziły z podatków i opłat lokalnych i wyniosły w 2011 r. - 6 699,2 tys. zł, w 2012 r. - 7 473,0 tys. zł, w 2013 r. - 8 201,8 tys. zł, w 2014 r. - 9 132,9 tys. zł, w 2015 r. - 9 467,4 tys. zł, w 2016 r. - 9 499,3 tys. zł, w 2017 r. - 9 701,9 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio: 53,3%; 52,2%; 54,9%; 53,1%; 52,4%; 52,6%; 51,6%; dochodów własnych. Następną pozycję zajmują udziały w dochodach budżetu państwa oraz pozostałe dochody własne bieżące. Udziały w dochodach budżetu państwa stanowiły w 2011 r. - 33,1%, w 2012 r. - 31,3%, w 2013 r. - 31,0%, w 2014 r. - 29,6%, w 2015 r. - 30,0%, w 2016 r. - 33,1%, w 2017 r. - 36,8% dochodów własnych. Pozostałe dochody własne na cele bieżące prezentują lekką tendencję wzrostową tj. od 12,8% w 2011 r. do 16,7% w 2015 r., natomiast w latach 2016 i 2017 notuje się ich znaczny spadek do poziomu odpowiednio 10,3% - 10,7% dochodów własnych.

Niewielkie wpływy stanowią dochody własne na cele majątkowe.

Tabela 6. Struktura dochodów własnych Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017

Lata	Dochody własne ogółem	z tego:					Struktura dochodów własnych						
		dochody własne bieżące	w tym:			dochody własne majątkowe	Dochody własne ogółem	dochody własne bieżące	w tym:			dochody własne majątkowe	
			udziały w dochodach budżetu państwa	podatki i opłaty lokalne	pozostałe dochody własne bieżące				udziały w dochodach budżetu państwa	podatki i opłaty lokalne	pozostałe dochody własne bieżące		
													w tys. zł
2011	12 579,4	12 484,0	4 169,5	6 699,2	1 615,3	95,4	100,0	99,2	33,1	53,3	12,8	0,8	
2012	14 310,0	13 914,8	4 481,4	7 473,0	1 960,5	395,2	100,0	97,2	31,3	52,2	13,7	2,8	
2013	14 930,6	14 636,0	4 621,2	8 201,8	1 813,0	294,7	100,0	98,0	31,0	54,9	12,1	2,0	
2014	17 185,6	16 725,9	5 078,4	9 132,9	2 514,6	459,7	100,0	97,3	29,6	53,1	14,6	2,7	
2015	18 074,9	17 908,7	5 423,4	9 467,4	3 018,0	166,2	100,0	99,1	30,0	52,4	16,7	0,9	
2016	18 064,0	17 336,3	5 972,2	9 499,3	1 864,8	727,7	100,0	96,0	33,1	52,6	10,3	4,0	
2017	18 784,0	18 635,7	6 916,7	9 701,9	2 017,2	148,3	100,0	99,2	36,8	51,6	10,7	0,8	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Najwyższe dochody na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej odnotowano w 2015 r. (1 575,7 tys. zł, tj. 89,9% planu). W 2014 r. Gmina pozyskała środki w kwocie 1 432,3 tys. zł, tj. 90,1% planu. W 2016 r. pozyskano dochody z budżetu UE w kwocie 156,9 tys. zł mimo, iż jednostka nie planowała dochodów z tego tytułu. Natomiast w 2017 r. Gmina zaplanowała środki z budżetu UE w kwocie 175,6 tys. zł lecz w efekcie nie pozyskała dochodów. Zauważa się wyraźną tendencję spadkową w pozyskiwaniu środków pochodzących z budżetu UE. Jak wynika z tabeli 7. w głównej mierze środki te były pozyskiwane z przeznaczeniem na wydatki majątkowe.

Tabela 7. Dochody Gminy Strzelno na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:						
		bieżące	z tego:		majątkowe	z tego:		
			budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych		budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych	
2011	plan	2 477,4	269,3	255,8	13,5	2 208,1	2 208,1	-
	wykonanie	246,3	224,2	213,0	11,3	22,0	22,0	-
	% wykonania	9,9	83,3	83,3	83,3	1,0	1,0	x
2012	plan	1 299,7	187,7	178,2	9,4	1 112,0	1 112,0	-
	wykonanie	1 249,4	186,7	178,2	8,5	1 062,7	1 062,7	-
	% wykonania	96,1	99,5	100,0	89,7	95,6	95,6	x
2013	plan	2 216,2	462,9	414,1	48,8	1 753,3	1 751,4	1,9
	wykonanie	1 356,0	386,0	345,1	40,9	970,0	970,0	-
	% wykonania	61,2	83,4	83,3	83,8	55,3	55,4	x
2014	plan	1 589,0	532,3	485,9	46,5	1 056,7	1 056,7	-
	wykonanie	1 432,3	452,6	381,9	70,7	979,7	979,7	-
	% wykonania	90,1	85,0	78,6	152,0	92,7	92,7	x
2015	plan	1 752,7	323,0	302,2	20,7	1 429,8	1 429,8	-
	wykonanie	1 575,7	168,0	195,9	-27,9	1 407,7	1 407,7	-
	% wykonania	89,9	52,0	64,8	x	98,5	98,5	x
2016	plan	-	-	-	-	-	-	-
	wykonanie	156,9	156,9	156,9	-	-	-	-
	% wykonania	x	x	x	x	x	x	x
2017	plan	175,6	175,6	175,6	-	-	-	-
	wykonanie	-	-	-	-	-	-	-
	% wykonania	x	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

Zgodnie z danymi wskazanymi w tabeli 8. w badanym okresie udział dochodów bieżących w dochodach ogółem kształtował się na wysokim poziomie tj. w 2011 r. – 98,1%; w 2012 r. – 96,0%; w 2013 r. – 96,8%; w 2014 r. – 89,5%; w 2015 r. – 91,6%; w 2016 r. – 98,5%; w 2017 r. – 99,7%. Dochody majątkowe, na które składają się przede wszystkim dotacje na realizację zadań inwestycyjnych, jak również dochody ze sprzedaży majątku stanowiły w latach 2011 - 2017 odpowiednio: 1,9%; 4,0%; 3,2%; 10,5%; 8,4%; 1,5%; 0,3% dochodów ogółem.

Dochody ze sprzedaży majątku Gmina Strzelno pozyskała w wysokości w 2011 r. – 95,4 tys. zł; w 2012 r. – 187,2 tys. zł; w 2013 r. – 294,7 tys. zł; w 2014 r. – 553,0 tys. zł; w 2015 r. – 65,9 tys. zł; w 2016 r. – 182,2 tys. zł, w 2017 r. – 144,9 tys. zł.

Tabela 8. Dochody Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 – podsumowanie

Lata	Dochody ogółem	z tego:			Wykonanie planu				Struktura dochodów		
		dochody bieżące	dochody majątkowe	w tym ze sprzedaży majątku	Dochody ogółem	dochody bieżące	dochody majątkowe	w tym ze sprzedaży majątku	dochody bieżące	dochody majątkowe	w tym ze sprzedaży majątku
		w tys. zł			w %				w %		
2011	33 421,2	32 770,8	650,4	95,4	92,9	99,7	20,8	176,6	98,1	1,9	0,3
2012	37 258,5	35 775,7	1 482,9	187,2	99,2	99,2	98,4	122,9	96,0	4,0	0,5
2013	39 175,1	37 910,5	1 264,6	294,7	95,0	97,0	59,5	79,5	96,8	3,2	0,8
2014	44 578,9	39 888,0	4 690,9	553,0	96,8	98,3	85,5	55,0	89,5	10,5	1,2
2015	44 435,8	40 713,1	3 722,7	65,9	95,5	97,0	81,6	7,5	91,6	8,4	0,1
2016	47 041,7	46 314,0	727,7	182,2	97,2	97,8	69,7	36,4	98,5	1,5	0,4
2017	50 094,2	49 945,9	148,3	144,9	97,3	97,8	35,7	36,2	99,7	0,3	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S Gminy Strzelno.

4.2. Wydatki budżetowe

Realizację wydatków budżetu Gminy w latach 2011 - 2017 opracowano na podstawie danych wynikających z rocznych sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych.

Stopień wykonania oraz strukturę wydatków budżetowych w omawianym okresie prezentuje tabela 9. Wydatki ogółem Gminy wykonano na poziomie 86,5% - 97,7% planu. Dane dotyczące wielkości wydatków bieżących poniesionych przez Gminę w analizowanym okresie przedstawia rysunek 3.

Przeważającą część wydatków Gminy stanowią wydatki bieżące, które w latach 2011 - 2017 stanowiły średnio od 86,5% do 96,0% ogółu poniesionych wydatków. Struktura ich realizacji wskazuje, że najwyższą pozycję stanowią wydatki jednostek budżetowych, które w latach 2011 - 2017 kształtowały się na podobnym poziomie tj. odpowiednio: 65,3%; 67,1%; 71,3%; 66,7%; 67,7%; 64,4%; 63,3% wszystkich wydatków Gminy. Wśród wydatków jednostek budżetowych dominującą pozycję zajmują wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczone, wykonane w latach 2011 - 2017 w wysokości od 17 729,2 tys. zł do 21 483,7 tys. zł. Drugim, co do wielkości rodzajem wydatków bieżących, są koszty ponoszone na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W latach 2011 - 2015 stanowiły ok. 17% wydatków ogółem, natomiast w latach 2016 i 2017 stanowiły odpowiednio: 27,7% i 29,6% wydatków ogółem.

Tak znaczny wzrost wydatków bieżących w latach 2016 i 2017 spowodowany był, realizowanym w Polsce, od 1 kwietnia 2016 r., programem państwowym mającym za zadanie pomóc rodzinom w wychowaniu dzieci poprzez comiesięczne świadczenia wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko w rodzinie w wysokości 500 złotych. Jego podstawą normatywną jest ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 z późn. zm.).

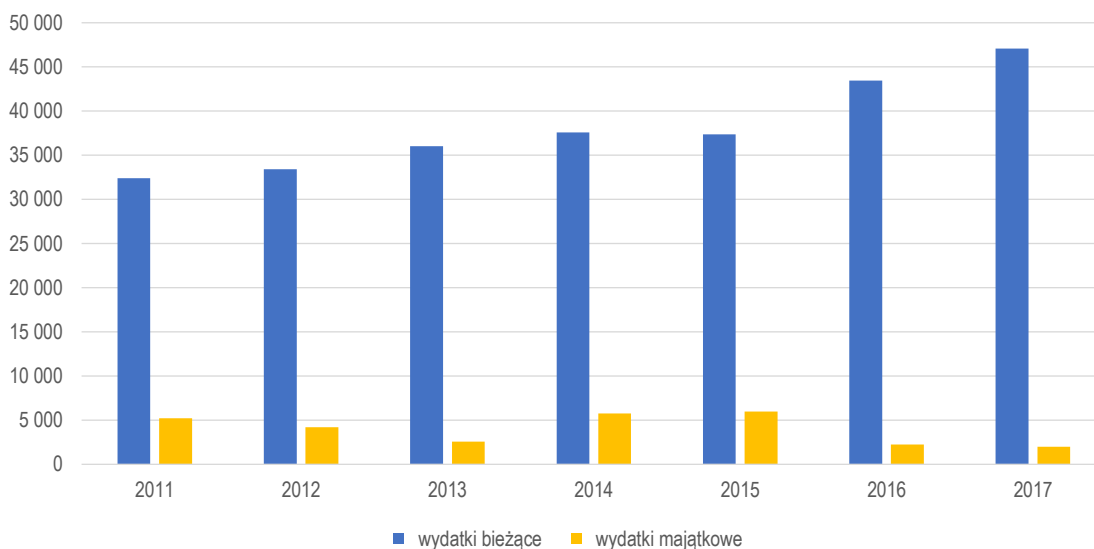
Tabela 9. Wydatki Gminy Strzelno i ich struktura w latach 2011 - 2017

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	w tym:								
		bieżące	w tym:					majątkowe	w tym:	
			wydatki jednostek budżetowych	w tym: wynagrodzenia i składki od nich naliczane	dotacje	świadczenia na rzecz osób fizycznych	obsługa długu			inwestycje i zakupy inwestycyjne
2011	wykonanie	37 614,9	32 414,0	24 557,4	17 729,2	772,3	6 266,5	562,0	5 200,9	5 200,9
	% wykonania	86,5	98,7	100,0	100,6	99,9	94,2	100,0	48,8	48,8
	% struktury	100,0	86,2	65,3	47,1	2,1	16,7	1,5	13,8	13,8
2012	wykonanie	37 608,3	33 406,8	25 222,7	18 630,1	751,1	6 510,9	735,7	4 201,5	4 201,5
	% wykonania	96,3	97,0	97,0	98,4	100,0	96,8	98,3	91,0	91,0
	% struktury	100,0	88,8	67,1	49,5	2,0	17,3	2,0	11,2	11,2
2013	wykonanie	38 593,2	36 032,5	27 531,3	19 619,1	779,1	6 773,9	587,3	2 560,8	2 560,8
	% wykonania	94,8	97,9	98,3	99,7	100,0	97,9	99,7	65,6	65,6
	% struktury	100,0	93,4	71,3	50,8	2,0	17,6	1,5	6,6	6,6
2014	wykonanie	43 348,5	37 583,5	28 897,6	19 890,2	752,3	6 978,3	500,4	5 765,0	5 765,0
	% wykonania	96,6	97,1	97,3	99,4	99,7	97,1	99,1	94,0	94,0
	% struktury	100,0	86,7	66,7	45,9	1,7	16,1	1,2	13,3	13,3
2015	wykonanie	43 331,3	37 346,4	29 349,1	19 259,2	897,1	6 407,9	432,5	5 984,9	5 984,9
	% wykonania	95,5	95,1	94,6	97,6	96,6	97,5	99,2	98,4	98,4
	% struktury	100,0	86,2	67,7	44,4	2,1	14,8	1,0	13,8	13,8
2016	wykonanie	45 695,4	43 443,3	29 405,2	20 643,7	1 044,0	12 661,2	332,9	2 252,2	2 252,2
	% wykonania	96,8	96,7	96,2	98,7	99,9	98,2	80,4	98,2	98,2
	% struktury	100,0	95,1	64,4	45,2	2,3	27,7	0,7	4,9	4,9
2017	wykonanie	49 078,4	47 093,6	31 057,7	21 483,7	1 135,8	14 515,3	255,4	1 984,8	1 984,8
	% wykonania	97,7	98,0	97,5	98,9	100,0	99,1	97,7	90,6	90,6
	% struktury	100,0	96,0	63,3	43,8	2,3	29,6	0,5	4,0	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Strzelno.

Ostatnią pozycję wydatków bieżących stanowią wydatki na obsługę długu publicznego. Ich udział w wydatkach ogółem kształtował się poniżej 2%. Na ten cel Gmina wydatkowała w 2011 r. – 562,0 tys. zł, w 2012 r. – 735,7 tys. zł, w 2013 r. – 587,3 tys. zł, w 2014 r. – 500,4 tys. zł, w 2015 r. – 432,5 tys. zł, w 2016 r. – 332,9 tys. zł, a w 2017 r. – 255,4 tys. zł.

Rysunek 3. Wydatki Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Strzelno.

Na poziom wykonania wydatków ogółem wpływ ma realizacja zadań inwestycyjnych. W latach 2011 - 2017 Gmina wykonała wydatki majątkowe odpowiednio w 48,8%; 91,0%; 65,6%; 94,0%; 98,4%; 98,2%; 90,6% przyjętego planu. Najwyższe wydatki inwestycyjne poniesiono w 2015 r., i wykonano w kwocie 5 984,9 tys. zł, tj. 13,8% ogółu wydatków Gminy poniesionych w tym roku budżetowym. W 2014 r. wydatki inwestycyjne wyniosły 5 765,0 tys. zł, tj. 13,3% wydatków ogółem. W 2016 r. na wydatki inwestycyjne przeznaczono kwotę 2 252,2 tys. zł, tj. 4,9% wydatków ogółem, natomiast w 2017 r. wydatkowano 1 984,8 tys. zł, tj. 4,0% planu.

Analizując realizację wydatków majątkowych w omawianym okresie zauważyć należy tendencję spadkową w latach 2012 i 2013 oraz 2016 i 2017. Kształtowanie się poziomu wydatków bieżących i majątkowych w latach 2011 - 2017 przedstawiono na rysunku 3.

W okresie objętym Raportem Gmina realizowała zadania z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (tabela 10.).

Najwyższe wydatki (bieżące i majątkowe) na programy unijne poniesiono w 2015 r., które zaplanowano w kwocie 2 498,2 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 2 429,8 tys. zł, tj. 97,3% planu. Wydatki te stanowiły 5,6% ogółu wydatków poniesionych w tym roku budżetowym. W latach 2013 i 2014 wydatki na ww. programy wyniosły odpowiednio 2 015,0 tys. zł i 2 072,0 tys. zł i stanowiły w tych latach 5,2% i 4,7% poniesionych wydatków ogółem przez Gminę. W 2016 r. w ramach wydatków ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej zrealizowano wyłącznie wydatki majątkowe w kwocie 28,7 tys. zł. Również w 2015 r. z całej kwoty wydatków na programy i projekty unijne aż 90% przeznaczono na realizację zadań majątkowych. W 2013 r. zrealizowane wydatki ze środków budżetu UE stanowiły zaledwie 63,6% planu. Jednakże w tym roku 82,0% przeznaczono na wydatki majątkowe. W 2017 r. wydatki na programy i projekty z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczono wyłącznie na wydatki bieżące (129,5 tys. zł, tj. 73,7% planu).

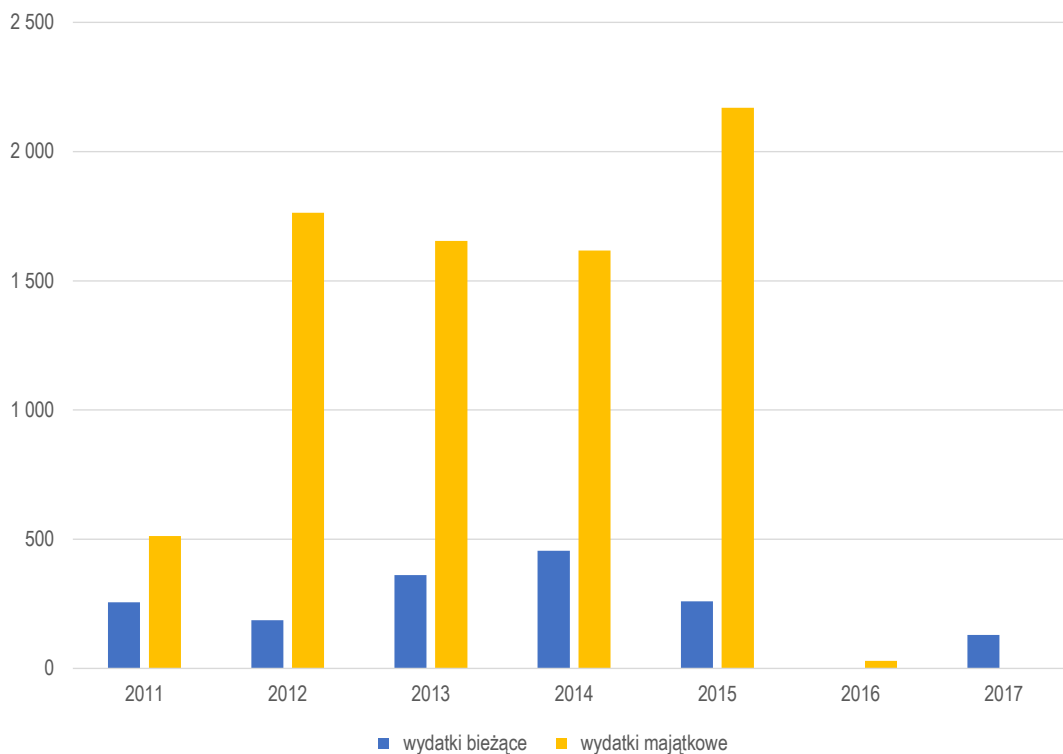
Tabela 10. Wydatki Gminy Strzelno na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:						
		bieżące	z tego:		majątkowe	z tego:		
			budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych		budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	dofinansowanie ze źródeł krajowych	
2011	plan	3 929,0	300,9	255,8	45,1	3 628,1	2 208,1	1 420,0
	wykonanie	767,7	255,8	213,0	42,9	511,9	195,8	316,1
	% wykonania	19,5	85,0	83,3	95,0	14,1	8,9	22,3
2012	plan	2 261,8	209,7	178,2	31,5	2 052,1	971,7	1 080,5
	wykonanie	1 949,7	186,5	159,9	26,6	1 763,2	849,0	914,3
	% wykonania	86,2	88,9	89,7	84,5	85,9	87,4	84,6
2013	plan	3 170,4	491,1	414,1	77,0	2 679,3	1 704,3	975,0
	wykonanie	2 015,0	360,8	301,0	59,8	1 654,2	972,5	681,7
	% wykonania	63,6	73,5	72,7	77,6	61,7	57,1	69,9
2014	plan	2 222,7	559,8	485,9	73,9	1 662,9	1 020,5	642,4
	wykonanie	2 072,0	455,0	387,2	67,8	1 617,0	984,1	632,9
	% wykonania	93,2	81,3	79,7	91,7	97,2	96,4	98,5
2015	plan	2 498,2	323,0	302,2	20,7	2 175,3	1 411,7	763,5
	wykonanie	2 429,8	259,9	247,3	12,6	2 169,8	1 406,3	763,5
	% wykonania	97,3	80,5	81,8	60,5	99,8	99,6	100,0
2016	plan	28,7	-	-	-	28,7	-	28,7
	wykonanie	28,7	-	-	-	28,7	-	28,7
	% wykonania	100,0	x	x	x	100,0	x	100,0
2017	plan	175,6	175,6	175,6	-	-	-	-
	wykonanie	129,5	129,5	129,5	-	-	-	-
	% wykonania	73,7	73,7	73,7	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Strzelno.

Z analizy danych zawartych w tabeli 10. wynika, że najwyższe wydatki ogółem ponoszone przez Gminę na realizację zadań z udziałem środków unijnych zrealizowano w 2015 r. Należy zwrócić uwagę, że z roku na rok wydatki te wyraźnie maleją. Wydatki Gminy Strzelno na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2011 - 2017 zaprezentowano na rysunku 4.

Rysunek 4. Wydatki Gminy Strzelno na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S Gminy Strzelno.

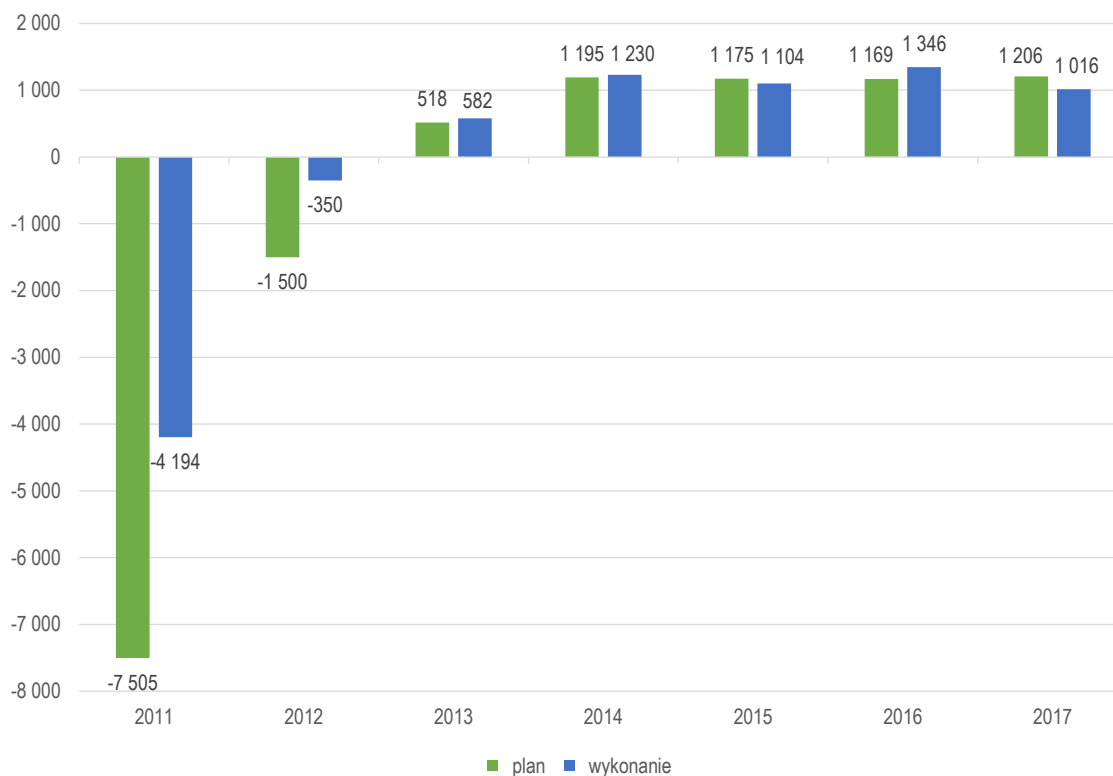
W 2015 r. na zadania majątkowe realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wydatkowano kwotę 2 169, 8 tys. zł, tj. 5,0% wydatków ogółem, w 2014 r. – 1 617,0 tys. zł, tj. 3,7% wydatków ogółem. W latach 2012 i 2013 wykonanie kształtuje się na tym samym poziomie jak w 2014 r. W 2016 r. wydatki majątkowe na realizację programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 28,7 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków ogółem, natomiast w 2017 r. Gmina nie realizowała wydatków majątkowych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE.

4.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

W latach 2011 i 2012 budżet Gminy zamknął się ujemnym wynikiem (deficyt) w wysokości odpowiednio: 4 193,6 tys. zł i 349,7 tys. zł. W latach 2013 - 2017 Gmina osiągnęła dodatni wynik (nadwyżka) w wysokości odpowiednio: 581,9 tys. zł, 1 230,4 tys. zł, 1 104,5 tys. zł, 1 346,3 tys. zł, 1 015,8 tys. zł. Źródłem pokrycia planowanego deficytu w latach 2011 i 2012 były przychody z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Uzyskana w latach 2013 - 2017 nadwyżka budżetu przeznaczona została na rozchody związane ze spłatą zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Na rysunku 5. zaprezentowano osiągnięty przez Gminę w latach 2011 - 2017 wynik budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami, natomiast w tabeli 11. zrealizowane przychody i rozchody budżetu Gminy.

Rysunek 5. Wynik budżetu Gminy w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Strzelno.

W okresie objętym Raportem Gmina Strzelno realizowała przychody budżetu wyłącznie w latach 2011 i 2012 oraz w 2015 r. W 2011 r. Gmina zrealizowała przychody budżetu w kwocie 6 716,2 tys. zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek 6 695,2 tys. zł oraz spłat pożyczek udzielonych 21,0 tys. zł. Wykonanie przychodów budżetu w 2012 r. wyniosło 3 221,0 tys. zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek 3 200,0 tys. zł oraz spłat pożyczek udzielonych 21,0 tys. zł. Zrealizowane w 2015 r. przychody w kwocie 35,0 tys. zł pochodziły wyłącznie ze spłat pożyczek udzielonych. W latach 2013, 2014, 2016, a także w 2017 r. Gmina Strzelno nie planowała i nie realizowała przychodów budżetu. W analizowanym okresie Gmina Strzelno nie realizowała przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.

W okresie objętym Raportem rozchody Gminy Strzelno dotyczyły spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz w latach 2011 i 2012 wykupu papierów wartościowych.

Analiza sprawozdań Rb-NDS (o nadwyżce/deficycie jst) i Rb-ST (o stanie środków na rachunkach bankowych jst) na koniec 2015 r. wykazała, że osiągnięta w 2015 r. nadwyżka budżetu, która przeznaczona była na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych wraz z przychodami ze spłat pożyczek udzielonych nie zabezpieczyła zrealizowanych rozchodów budżetu z tytułu spłat kredytów i pożyczek. Analogiczna sytuacja wystąpiła w 2017 r., gdzie wypracowana nadwyżka budżetu, która była przeznaczona na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych nie pokryła wykonanych rozchodów budżetu z tytułu spłat kredytów i pożyczek. Brak środków w budżecie na spłatę wykonanych rozchodów 2015 r. i 2017 r. uzupełniony został środkami części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu 2015 r. na styczeń 2016 r. oraz w grudniu 2017 r. na styczeń 2018 r. Nieprawidłowości te stanowiły czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wykonane przychody i rozchody budżetu Gminy Strzelno w okresie objętym Raportem przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Przychody i rozchody budżetu Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Przychody ogółem	z tego:			Rozchody ogółem	z tego:	
			zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾	wolne środki i nadwyżka z lat ubiegłych	pozostałe przychody		spłata długu zwrotnego	pozostałe rozchody
2011	wykonanie	6 716,2	6 695,2	-	21,0	2 497,1	2 447,1	-
	% wykonania	72,6	72,5	x	100,0	92,2	92,1	x
2012	wykonanie	3 221,0	3 200,0	-	21,0	2 705,2	2 655,2	-
	% wykonania	72,6	72,5	x	100,0	92,2	92,1	x
2013	wykonanie	-	-	-	-	518,5	518,5	-
	% wykonania	x	x	x	x	95,4	100,0	x
2014	wykonanie	-	-	-	-	1 220,3	1 210,3	10,0
	% wykonania	x	x	x	x	100,0	100,0	100,0
2015	wykonanie	35,0	-	-	35,0	1 200,0	1 200,0	-
	% wykonania	100,0	x	x	100,0	99,1	99,1	x
2016	wykonanie	-	-	-	-	1 146,1	1 146,1	-
	% wykonania	x	x	x	x	98,0	98,0	x
2017	wykonanie	-	-	-	-	1 153,7	1 153,7	-
	% wykonania	x	x	x	x	98,0	98,0	x

¹⁾ kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Strzelno.

W ocenie Izby prezentowane wyniki budżetu Gminy są w części nierealne. W trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w 2015 r. ustalono, że Burmistrz Strzelna zawarł z instytucją finansową inną niż bank następujące umowy:

- a) umowę Nr MWT/R/60/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r. o restrukturyzację zadłużenia, na podstawie której udostępniono Gminie (do dnia 30 grudnia 2014 r.) środki pieniężne w kwocie 600,0 tys. zł w celu restrukturyzacji zadłużenia tytułem niezapłaconych składek ZUS jednostek budżetowych. Wynagrodzenie instytucji finansowej pn. „koszt” zostało określone na kwotę 2,8 tys. zł. Skarbnik Gminy udzielił kontrasygnaty na polecenie służbowe Burmistrza. Przekazanie całości kwoty na rachunek bankowy Gminy nastąpiło w dniu 15 grudnia 2014 r. Na podstawie wyciągu bankowego Nr 242 w tym samym dniu dokonano obciążenia na rachunku, na łączną kwotę 661,7 tys. zł, w tym na poczet rachunków oświatowych jednostek budżetowych w wysokości 556,0 tys. zł. Zaciągnięte zobowiązanie zostało zaewidencjonowane po stronie Ma konta 240 „Pozostałe rozrachunki” w korespondencji ze stroną Wn konta 133 „Rachunek budżetu”. W dniu 30 grudnia 2014 r. strony zawarły ugodę cywilnoprawną, w której ustaliły harmonogram spłat kwoty 602,8 tys. zł, tj. w 6 ratach miesięcznych do dnia 30 czerwca 2015 r. Wynagrodzenie instytucji finansowej pn. jednorazowy koszt ratalnej obsługi zostało określone na kwotę 15,9 tys. zł. Skarbnik Gminy udzielił kontrasygnaty na polecenie służbowe Burmistrza. Na podstawie polecenia służbowego Burmistrza Strzelna z dnia 17 lutego 2015 r. otrzymane środki po wykonaniu księgowania stornującego poprzednie księgowanie zostały zaewidencjonowane w księgach 2014 r. pod datą ostatniego dnia roku budżetowego po stronie Ma konta 901 „Dochody budżetu” (w korespondencji z kontem 133 „Rachunek budżetu”), tj. jako osiągnięte dochody budżetowe, a następnie po stronie Ma konta 961 „Wynik wykonania budżetu” tytułem przeniesienia zrealizowanych w ciągu roku dochodów budżetu (w korespondencji z kontem 901 „Dochody budżetu”). Burmistrz w zarządzeniu Nr 33/2015 z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy Strzelno za 2014 r. wykazał osiągnięcie nadwyżki budżetu w kwocie 1 230,4 tys. zł.
- b) umowę Nr MWT/R/44/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. o udostępnienie środków finansowych, na podstawie której udostępniono Gminie (do dnia 31 grudnia 2015 r.) środki pieniężne w kwocie 800,0 tys. zł na spłatę zobowiązań Gminy wobec ZUS. Wynagrodzenie instytucji finansowej pn. „koszt” zostało określone na kwotę 29,2 tys. zł. Skarbnik Gminy udzielił kontrasygnaty na polecenie służbowe Burmistrza. Przekazanie całości kwoty na rachunek bankowy Gminy nastąpiło w dniu 30 czerwca 2015 r. Na podstawie wyciągu bankowego Nr 125 w dniu 1 lipca 2015 r. dokonano obciążenia na rachunku na łączną kwotę 999,5 tys. zł, na poczet

rachunków oświatowych jednostek budżetowych. Na podstawie polecenia służbowego Burmistrza Strzelna z dnia 30 czerwca 2015 r. otrzymane środki zostały zaewidencjonowane w księgach roku 2015 po stronie Ma konta 901 „Dochody budżetu” (w korespondencji z kontem 133 „Rachunek budżetu”), tj. jako osiągnięte dochody budżetowe.

W wyjaśnieniu z dnia 3 września 2015 r. Burmistrz Strzelna stwierdził: „nie uważam przedmiotowych środków jako pożyczki, a jako sprzedaż swoich zobowiązań. W związku z tym, że zobowiązania publicznoprawne może pokryć jedynie podmiot zobowiązany (co wynika z przepisów prawa) środki te nie mogły być przelane bezpośrednio na konto wierzycieli”.

Z powyższego wynika, nie tylko mechanizm kształtowania wyniku budżetu, jak również sposób i podstawy podejmowania decyzji w tym zakresie.

Należy stwierdzić znaczący wpływ powyżej opisanych operacji księgowych na wynik budżetu w latach 2014 i 2015 poprzez nieuprawnione zawyżenie kwoty dochodów budżetowych, odpowiednio o 600,0 tys. zł i 800,0 tys. zł, tj. środkami uzyskanymi od instytucji finansowych (parabanków). Środki te wg. ustaleń, przeprowadzonej w 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, kontroli kompleksowej gospodarki finansowej miały charakter zobowiązań długoterminowych, i nie zostały w sposób prawidłowy ujęte przez Gminę w obowiązującej sprawozdawczości z zakresu operacji finansowych.

Weryfikacja prawidłowości wyników budżetu w następnych latach, z uwagi na stosowane przez Gminę sposoby prowadzenia gospodarki finansowej wymagałaby prowadzenia corocznych czynności kontrolnych.

4.4. Wynik operacyjny

Miernikiem kondycji finansowej Gminy jest tzw. wynik operacyjny. Stanowi go różnica między bieżącymi dochodami i wydatkami. Wynik dodatni – nadwyżka operacyjna – wskazuje, że daną jednostkę stać na działania inwestycyjne, na które może przeznaczyć własne środki. Możliwe jest również zaciąganie nowych zobowiązań przy zachowaniu bieżącej płynności. Deficyt operacyjny jest sygnałem, że jednostka działa ponad swoje możliwości finansowe. Wynik operacyjny Gminy w latach 2011 - 2017 przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12. Wynik operacyjny Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Lata	Wynik operacyjny (dochody bieżące - wydatki bieżące)		Wynik operacyjny z uwzględnieniem kwoty wolnych środków (art. 242 uofp)	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2011	15,0	356,8	57,0	377,8
2012	1 607,1	2 368,9	1 628,1	2 389,9
2013	2 297,7	1 878,0	2 322,7	1 878,0
2014	1 837,4	2 304,4	1 862,4	2 304,4
2015	2 698,6	3 366,7	2 733,6	3 401,7
2016	2 418,1	2 870,7	2 418,1	2 870,7
2017	2 981,8	2 852,3	2 981,8	2 852,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-27S, Rb-28S i Rb-NDS Gminy Strzelno.

Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r. przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Dane wykazane w powyższej tabeli wskazują, że Gmina w analizowanym okresie nie naruszyła wymogu wynikającego z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Rysunek 6. Wynik Gminy Strzelno na działalności bieżącej i majątkowej w latach 2011-2017



Źródło: sprawozdanie Rb-NDS Gminy Strzelno.

4.5. Zadłużenie Gminy

Ustawa o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 określa tytuły dłużne tworzące państwowy dług publiczny. Dług ten obejmuje zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych dotyczące wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych, wynikających z odrębnych ustaw, prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także zobowiązań uznanych za bezsporne przez jednostkę będącą dłużnikiem.

Na mocy art. 85 pkt 3 oraz art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.) w latach 2011 - 2013 w zakresie limitu długu obowiązywały zasady określone w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Zgodnie ze wskazanym przepisem łączna kwota długu jest na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki, a w trakcie roku budżetowego 60% planowanych dochodów budżetu. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego określa na mocy ustawowej delegacji Minister Finansów.

Podkreślenia wymaga fakt, że w 2011 r. w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692). Począwszy od 1 stycznia 2012 r. obowiązującym przepisem w omawianym zagadnieniu jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Na mocy wskazanych wyżej rozporządzeń Ministra Finansów do kategorii pożyczek i kredytów zostały zaliczone po raz pierwszy m.in. umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach, umowy leasingu oraz wszystkie umowy, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Kwoty długu Gminy wykonane na koniec poszczególnych lat okresu objętego Raportem przedstawia tabela 13.

Tabela 13. Zobowiązania Gminy Strzelno w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	w tym:			Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
		kredyty, pożyczki, obligacje	w tym:		
			zadłużenie wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych (parabanki)	Zobowiązania wymagalne	
2011	12 346,5	11 788,8	-	107,7	36,9
2012	13 030,9	12 333,5	-	297,4	35,0
2013	12 499,6	12 194,8	-	304,7	31,9
2014	11 092,2	10 984,5	-	107,7	24,9
2015	9 861,3	9 743,2	-	118,1	22,2
2016	8 571,9	8 497,1	-	74,8	18,2
2017	7 366,5	7 343,4	-	23,1	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Rb-Z Gminy Strzelno.

Z zaprezentowanych danych wynika, że dług Gminy na koniec 2011 r. wyniósł 12 346,5 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne 107,7 tys. zł i stanowił 36,9% wykonanych dochodów ogółem. W tym też roku sytuacja finansowa Gminy uległa znacznemu pogorszeniu, co wyraziło się wystąpieniem na koniec III kwartału 2011 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 4 172,4 tys. zł. Z uwagi na zagrożenie skutecznej realizacji zadań publicznych, sytuacja finansowa Gminy była przedmiotem wszczętego w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym postępowania wyjaśniającego, z udziałem przewodniczących obojga organów Gminy Strzelno na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 listopada 2011 r. W wyniku niepełnego zastosowania się do zaakcentowanych zagrożeń w realizacji zadań publicznych, Skład Orzekający wydał negatywne opinie o projekcie uchwały budżetowej na 2012 r., o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2012 r. oraz o projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012 - 2027. Przejawem pogarszającej się sytuacji finansowej był wzrost poziomu zadłużenia Gminy na koniec 2012 r. do kwoty 13 030,9 tys. zł, tj. 35,0% wykonanych dochodów. Zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych wzrosły o kwotę 684,4 tys. zł, a więc o 5,5% w stosunku do roku ubiegłego. Analizując spodziewane zagrożenia dla Gminy w realizacji zadań publicznych w 2013 r., Skład Orzekający wydał negatywne opinie o projekcie uchwały budżetowej na 2013 r., o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2013 r. oraz o projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013 - 2027. Wobec powyższego Gmina Strzelno uchwaliła na 2013 r. budżet z nadwyżką w wysokości 518,5 tys. zł, który wykonała z nadwyżką w kwocie 581,9 tys. zł. Zadłużenie Gminy na koniec IV kwartału 2013 r. wyniosło 12 499,6 tys. zł (spadek o 531,3 tys. zł w stosunku do roku ubiegłego), stanowiąc 31,9% w relacji do wykonanych dochodów budżetu.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 13. zobowiązania ogółem z tytułu kredytów, pożyczek, obligacji sukcesywnie spadają, osiągając na koniec 2017 r. kwotę 7 343,4 tys. zł.

Podkreślenia wymaga fakt, iż spadek ten jest efektem zastosowania niestandardowych instrumentów finansowania, które w ocenie Burmistrza Gminy nie podlegają wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z jako tytuły dłużne. Z danych zamieszczonych w tabeli 14., która przedstawia informację o krótkoterminowych zobowiązaniach Gminy wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych zawartych w części D sprawozdania Rb-Z wynika, że zobowiązania te w 2013 r. wyniosły 776,0 tys. zł. W latach kolejnych sukcesywnie wzrastają osiągając na koniec 2017 r. poziom 2 953,9 tys. zł. Przedstawione w poniższej tabeli kwoty zobowiązań zaciągniętych w instytucjach finansowych, jak wynika z przeprowadzonej w 2015 r. kontroli kompleksowej Gminy Strzelno oraz w 2017 r. kontroli problemowej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z za 2016 r. mają charakter długoterminowych i zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie stanowiły tytuły dłużne, których Gmina w sposób notoryczny ujmuje nieprawidłowo w obowiązującej sprawozdawczości w tym zakresie.

Powyzsze uznać należy za sytuację niebezpieczną, bowiem zastosowanie omawianych instrumentów na szerszą skalę prowadzi do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia Gminy, a także znacznego zniekształcenia danych obrazujących jej sytuację finansową.

Tabela 14. Dane o krótkoterminowych zobowiązaniach Gminy Strzelno wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych w latach 2013 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Krótkoterminowe zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe	Krótkoterminowe zobowiązania zrestrukturyzowane
2013	IV kwartał	776,0	-
2014	I kwartał	-	-
	II Kwartał	-	-
	III Kwartał	-	-
	IV kwartał	175,2	-
2015	I kwartał	955,8	-
	II Kwartał	1 384,9	-
	III Kwartał	1 162,5	-
	IV kwartał	1 680,4	-
2016	I kwartał	1 381,3	-
	II Kwartał	1 757,0	-
	III Kwartał	1 941,3	-
	IV kwartał	2 681,9	-
2017	I kwartał	1 888,5	-
	II Kwartał	1 160,8	-
	III Kwartał	1 969,0	-
	IV kwartał	2 953,9	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-Z Gminy Strzelno.

Przeprowadzona w 2017 r., kontrola problemowa gospodarki finansowej Gminy ujawniła istotne nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdania jednostkowego Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2016 r. poprzez:

- a) niewykazanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2.) zobowiązań o łącznej wartości 2 094,5 tys. zł z tytułu:
 - zawartej w dniu 21 stycznia 2016 r. ugody cywilnoprawnej, w wyniku której nastąpiło odroczenie terminu płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok liczony od pierwotnego terminu spłaty na kwotę 1 280,4 tys. zł,
 - porozumień z dnia 31 października 2016 r., 12 grudnia 2016 r. oraz 30 grudnia 2016 r., w wyniku których nastąpiło odroczenie terminów płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok liczony od pierwotnego terminu spłaty na łączną kwotę 814,1 tys. zł,
- b) niewykazanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2.) zobowiązania w kwocie 230,0 tys. zł, pozostałego do zapłaty na dzień 31 grudnia 2016 r.,
- c) niewykazanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E4.) zobowiązań wymagalnych wobec ZUS o wartości 106,1 tys. zł,
- d) niewykazanie w części A. „Zobowiązanie według tytułów dłużnych” (wiersz E4.) zobowiązań wymagalnych wobec Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych o wartości 150,0 tys. zł.

Czynami tymi zaniżono wysokość zobowiązań Gminy wykazaną na dzień 31 grudnia 2016 r. w części A. sprawozdania Rb-Z „Zobowiązania według tytułów dłużnych” o kwotę 2 580, 6 tys. zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę 2 324,5 tys. zł (wiersz E2) oraz zobowiązań wymagalnych o kwotę 256,1 tys. zł (wiersz E4).

Tym samym zobowiązania Gminy według tytułów dłużnych na dzień 31 grudnia 2016 r. wykazane w części A. zamiast kwoty 8 571 921,11 zł winny stanowić kwotę 11 152,5 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne – 330,9 tys. zł.

Podkreślić należy również, iż w podjętej w dniu 27 grudnia 2016 r. uchwale Nr XXII/173/2016 Rady Miejskiej w Strzelnie w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Strzelno na lata 2017 - 2027 nie wykazano w kwocie długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu (wiersz 14.2 WPF) zobowiązań w wysokości 2 324,5 tys. zł.

Działaniem powyższym naruszono przepisy art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

4.6. Należności i zobowiązania wymagalne

W okresie objętym Raportem w Gminie występują m.in. dwa negatywne zjawiska. Pierwszym z nich są należności wymagalne, co potwierdzają złożone sprawozdania Rb-27S.

Kształtowanie się wysokości należności i zobowiązań wymagalnych na podstawie sprawozdań Rb-N i Rb-Z ujęto w tabeli 15.

Tabela 15. Należności i zobowiązania wymagalne Gminy w latach 2011 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie		Należności wymagalne ogółem	w tym:		Zobowiązania wymagalne ogółem	w tym:	
			z tytułu dostaw towarów i usług	pozostałe		z tytułu dostaw towarów i usług	pozostałe
2011	I kwartał	2 449,3	457,4	1 991,9	2 204,5	1 488,0	716,5
	II Kwartał	3 283,4	618,8	2 664,6	3 628,4	2 066,5	1 561,9
	III Kwartał	2 997,2	685,5	2 311,7	4 172,4	2 247,8	1 924,5
	IV kwartał	2 910,9	379,4	2 531,5	107,7	107,7	-
2012	I kwartał	2 733,0	535,8	2 197,2	2 084,8	1 443,8	641,0
	II Kwartał	3 025,6	626,5	2 399,2	1 801,9	1 641,2	160,7
	III Kwartał	2 664,4	582,9	2 081,5	1 666,5	1 142,7	523,8
	IV kwartał	2 017,6	374,9	1 642,8	297,4	102,5	194,9
2013	I kwartał	2 154,6	374,4	1 780,2	1 034,4	595,6	438,8
	II Kwartał	2 421,0	469,2	1 951,8	1 113,6	879,6	234,0
	III Kwartał	2 666,6	507,7	2 158,9	1 567,6	1 033,2	534,4
	IV kwartał	1 581,5	218,4	1 363,1	304,7	304,7	-
2014	I kwartał	1 837,1	421,0	1 416,1	2 691,3	1 548,7	1 142,6
	II Kwartał	1 971,6	412,3	1 559,3	1 769,9	995,4	774,5
	III Kwartał	2 023,9	353,0	1 670,8	1 722,2	870,1	852,0
	IV kwartał	1 786,9	278,1	1 508,8	107,7	44,5	63,2
2015	I kwartał	1 972,1	301,6	1 670,5	982,2	445,5	536,6
	II Kwartał	1 942,2	332,5	1 609,7	2 302,5	573,8	1 728,7
	III Kwartał	2 082,7	381,9	1 700,8	1 744,0	461,8	1 282,2
	IV kwartał	1 838,6	249,8	1 588,8	118,1	116,0	2,1
2016	I kwartał	2 086,1	308,9	1 777,1	1 324,8	1 090,5	234,3
	II Kwartał	2 168,2	315,9	1 852,3	2 411,1	1 294,4	1 116,7
	III Kwartał	2 662,5	337,0	2 325,5	2 948,6	1 199,7	1 749,0
	IV kwartał	2 085,8	236,6	1 849,2	74,8	74,8	-
2017	I kwartał	2 155,7	268,6	1 887,1	1 166,4	1 012,2	154,3
	II Kwartał	2 329,4	317,5	2 011,9	1 427,1	1 112,3	314,8
	III Kwartał	2 848,5	319,9	2 528,6	1 597,6	1 218,2	379,4
	IV kwartał	2 246,0	233,2	2 012,7	23,1	23,1	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-N i Rb-Z.

Z danych ujętych w sprawozdaniu Rb-N za poszczególne lata objęte analizą wynika, iż przeważająca wartość należności wymagalnych dotyczy dłużników ujętych w grupie gospodarstw domowych.

Relacja należności wymagalnych do wykonanych dochodów ogółem kształtowała się następująco:

- 2011 r. – 8,7%,
- 2012 r. – 5,4%,
- 2013 r. – 4,0%,
- 2014 r. – 4,0%,
- 2015 r. – 4,1%,
- 2016 r. – 4,4%,
- 2017 r. – 4,5%.

W ocenie Izby na tak wysoki poziom należności wymagalnych wpływ mają mało skuteczne działania windykacyjne, związane z kierowaniem spraw do egzekucji komorniczej w stosunku do posiadających zobowiązania na rzecz Gminy. W wydanych, w okresie objętym Raportem opiniach zwracano uwagę na podjęcie bardziej skutecznych, prawem dopuszczonych działań w tym zakresie, w celu zmniejszenia poziomu należności Gminy, których termin płatności upłynął.

Drugim negatywnym zjawiskiem są występujące we wszystkich latach objętych Raportem zobowiązania wymagalne, rozumiane jako wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Są to zobowiązania wynikające z tytułu dostaw towarów i usług, głównie faktur niezapłaconych w terminie.

Podkreślenia wymaga wysoki poziom zobowiązań wymagalnych występujący w okresach pierwszych trzech kwartałów roku budżetowego. Najwyższy ich poziom zazwyczaj występował na koniec III kwartału i przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. – 4 172,4 tys. zł, tj. 30,6% zobowiązań ogółem oraz 11,8% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2012 r. – 1 666,5 tys. zł, tj. 10,9% zobowiązań ogółem oraz 4,5% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2013 r. – 1 567,6 tys. zł, tj. 10,6% zobowiązań ogółem oraz 4,0% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2014 r. – 1 722,2 tys. zł, tj. 12,4% zobowiązań ogółem oraz 3,9% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2015 r. – 1 744,0 tys. zł, tj. 13,1% zobowiązań ogółem oraz 3,8% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2016 r. – 2 948,6 tys. zł, tj. 21,7% zobowiązań ogółem oraz 6,3% w relacji do planowanych dochodów,
- w 2017 r. – 1 597,6 tys. zł, tj. 14,0% zobowiązań ogółem oraz 3,2% w relacji do planowanych dochodów.

Odstępstwa od wskazanej zasady o charakterze nagannym, które świadczyły o braku bieżącej płynności finansowej wystąpiły w latach 2012 oraz 2014 i objawiały się wyższą kwotą zobowiązań wymagalnych w tych latach na koniec I i II kwartału, wynosząc odpowiednio w 2012 r. – 2 084,8 tys. zł i 1 801,9 tys. zł, oraz w 2014 r. – 2 691,3 tys. zł i 1 769,9 tys. zł. Wyższa o 558,8 tys. zł kwota zobowiązań wymagalnych od wielkości wykazanej w sprawozdaniu Rb-Z za okres III kwartałów wystąpiła jeszcze w 2015 r., gdzie ich wysokość za II kwartały 2015 r. stanowiła kwotę 2 302,5 tys. zł. Skład Orzekający podkreślał w opiniach powyższe negatywne zjawiska i zwracał uwagę na zagrożenia z nich płynące dla skuteczności realizacji zadań publicznych. Akcentując problemy Gminy z utrzymaniem bieżącej płynności Skład Orzekający wskazywał na schemat powstawania zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania te występowały w znacznych wysokościach w przedziale ok. od 1 500,0 tys. zł do 4 200,0 tys. zł w okresie pierwszych trzech kwartałów roku budżetowego, a następnie spadały na koniec IV kwartału roku budżetowego do poziomu 100,0 tys. zł - 300,0 tys. zł, pomimo braku bieżącej płynności finansowej Gminy. Taki stan był wynikiem prowadzonej przez organ wykonawczy polityki finansowej, polegającej na zawieraniu pozomych ugód i porozumień z wierzycielami Gminy, w celu zmniejszenia na koniec danego roku budżetowego kwoty zobowiązań Gminy, których termin płatności upłynął. W następstwie braku środków budżetowych w kolejnym roku budżetowym na uregulowanie w terminie zobowiązań Gminy wynikających z zawartych w roku poprzednim pozomych ugód i porozumień z wierzycielami, kwota zobowiązań, których termin płatności upłynął wzrastała ponownie w okresie pierwszych trzech kwartałów kolejnego roku budżetowego do poziomu w przedziale od 1 500,0 tys. zł do 4 200,0 tys. zł. Zalecenia wskazywane w opiniach Składu Orzekającego oraz wystąpieniach pokontrolnych Izby nie były realizowane, co w ocenie Izby przyczyniło się do nieodzyskania zdolności do terminowego regulowania zobowiązań. Świadczy to również o niewydolności finansowej Gminy, która nie jest w stanie terminowo regulować ciężących na niej zobowiązań oraz skutecznie realizować zadania publiczne.

5. Realność prognozowania możliwości spłaty zadłużenia

Jak już podkreślono w pkt 4.5. Raportu, na mocy art. 85 pkt 3 oraz art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w latach 2011 - 2013 w zakresie limitu długu obowiązywały zasady określone w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki, a w trakcie roku budżetowego 60% planowanych dochodów budżetu. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego określa na mocy ustawowej delegacji Minister Finansów.

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, począwszy od 1 stycznia 2014 r. jednostki samorządu terytorialnego posiadają indywidualny wskaźnik zadłużenia, jego przekroczenie powoduje bardzo daleko idące konsekwencje – niemożność uchwalenia budżetu, a co za tym idzie konieczność opracowania i wdrożenia programu postępowania naprawczego. Obowiązujące obecnie rozwiązanie ustawowe zakłada, że roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje) limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W prognozie kwoty długu, stanowiącej część WPF, jednostka samorządu terytorialnego musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza.

Wspomniana relacja zakłada porównanie dwóch wyrażonych procentowo wartości, czyli kwoty spłaty i maksymalnego wskaźnika spłaty, obliczonego na podstawie danych finansowych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, według wzoru ustalonego we wskazanym przepisie. Podkreślić należy, że relacja z art. 243 ust. 1 ustawy nie limituje kwoty długu, lecz poziom jego spłaty w poszczególnych latach objętych prognozą długu. Jednocześnie, dane zawarte w WPF w tym zakresie pokazują też potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłat zobowiązań.

Ocena spełnienia wymogu obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego możliwa jest w przypadku, gdy prognoza kwoty długu sporządzana jest rzetelnie i realistycznie. Wskazane we wcześniejszych fragmentach Raportu działania organów Gminy Strzelno, polegające na niezgodnym z obowiązującym prawem, zaleceniami pokontrolnymi, jak też wskazówkami Składu Orzekającego, świadomym zaniżaniu wielkości posiadanego długu z tytułu zobowiązań posiadanych w instytucjach „parabankowych” powoduje, że niemożliwa staje się rzetelna ocena, czy Gmina spełnia wymogi w zakresie możliwości obsługi zadłużenia. Sporządzone przez Gminę nierzetelne sprawozdania i nierealistyczna wieloletnia prognoza finansowa stanowią ogromne zagrożenie dla możliwości dalszej realizacji zadań publicznych Gminy.

6. Podsumowanie i wnioski

Sporządzenie Raportu, poprzedzone dokonaniem pogłębionej analizy sytuacji finansowej Gminy Strzelno, pozwoliło na sformułowanie podsumowania oraz przedstawienie wniosków skierowanych do organów Gminy.

W całym okresie objętym Raportem trudna sytuacja finansowa Gminy ulegała systematycznemu pogorszeniu. Przejawiało się to występowaniem negatywnych (a wręcz nagannych) zjawisk. Regułą jest nieterminowe regulowanie zobowiązań Gminy, o czym świadczy występowanie we wszystkich latach objętych Raportem zobowiązań wymagalnych (bezsportnych zobowiązań, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone). W Gminie Strzelno stanowią je zobowiązania wynikające z tytułu dostaw towarów i usług, głównie faktur niezapłaconych w terminie oraz nieterminowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Nieregulowanie w terminie zobowiązań nie tylko stanowi złamanie prawa, ale pogarsza sytuację finansową poprzez konieczność zapłaty odsetek karnych. Należy podkreślić, że permanentny brak środków pieniężnych na regulowanie bieżących płatności Gminy występuje pomimo wykorzystywania pozanormalnych źródeł finansowania deficytu bieżącego, tj. subwencji oświatowej w części dotyczącej dochodów roku przyszłego, depozytów, środków zgromadzonych na rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, co również, samo w sobie, stanowi naruszenie przepisów w zakresie dokonywania wydatków publicznych, jak również skutkuje zwiększeniem poziomu zadłużenia Gminy. Wskazywanie przez Izbę organom Gminy tych negatywnych zjawisk nie wyeliminowało działań niezgodnych z prawem. Spowodowało jedynie, że tuż przed zbliżaniem się rocznych okresów sprawozdawczych Gmina zawierała porozumienia i ugody z wierzycielami, tj. takie, których jedynym celem było przesunięcie terminów płatności na rok następny, a tym samym niewykazanie ich jako zobowiązań wymagalnych na koniec roku.

Począwszy od 2013 r. w Gminie pojawiło się inne negatywne zjawisko, związane z zaciąganiem zobowiązań w instytucjach finansowych niebędących bankami. Co ważne, Gmina zaciąga je bez uzyskania opinii Izby o możliwości ich spłaty. Zobowiązania te, pomimo ich negatywnego wpływu na sytuację finansową Gminy, sukcesywnie wzrastają w kolejnych latach budżetowych. Jednocześnie Gmina w sposób świadomy, gdyż Izba wskazywała na nieprawidłowości w tym zakresie, sporządza nierzetelne sprawozdania i nierealistyczne prognozy kwoty długu, utrudniając tym samym miarodajną ocenę sytuacji finansowej Gminy. Proceder ten stanowi realne zagrożenie dla możliwości realizacji zadań publicznych Gminy w sposób ciągły.

Ponadto, Gmina wykazuje wysoki poziom należności wymagalnych, na co wpływ mają m.in. mało skuteczne działania windykacyjne, związane z niekierowaniem spraw do egzekucji komorniczej w stosunku do posiadających zobowiązania na rzecz Gminy.

Paradoksalnie Gmina na etapie planowania i realizacji budżetu wykazuje dodatni wynik budżetu, a nadwyżka budżetu, zgodnie ze stanowiskiem Gminy, przeznaczana jest na rozchody związane ze spłatą zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Jednakże znaczący udział zobowiązań wymagalnych, wzrost zobowiązań w instytucjach parabankowych, stosowanie pozanormalnych źródeł pokrycia deficytu przejściowego przy jednoczesnym zawyżaniu dochodów budżetowych (wykazanych w audytach Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy) wskazuje jednoznacznie na brak środków na finansowanie działalności Gminy. W ocenie Izby jedynym działaniem podejmowanym przez organy Gminy jest *de facto* rolowanie zadłużenia na kolejne okresy sprawozdawcze.

Nieprawidłowości w gospodarce finansowej Gminy, sygnalizowane organom Gminy w ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej, potwierdzały również prowadzone działania kontrolne Izby. Wskazywały one na liczne, cyklicznie powtarzające się, nieprawidłowości. Część z nich określić należy jako poważne. Kierowane do Burmistrza Strzelna zalecenia nie były w całości realizowane, co potwierdzały kolejne kontrole. Doszło wręcz do sytuacji, gdzie w 2017 r. Burmistrz w sposób jednoznaczny odmówił realizacji części zaleceń pokontrolnych dotyczących ukrywania długu Gminy poza ewidencją księgową i sprawozdawczością budżetową. Dodać należy, że również inne państwowe instytucje kontrolne stwierdzały w Gminie bardzo poważne naruszenia prawa. Szczególnie niebezpieczne dla sytuacji finansowej Gminy są wskazane w raporcie ustalenia Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy.

W celu poprawy sytuacji finansowej Gminy Strzelno Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zaleca przestrzeganie podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej, a w szczególności poprzez:

- 1) pilne podjęcie przez Burmistrza Strzelna skutecznych działań zmierzających do realizacji wszystkich przekazanych przez Izbę wniosków pokontrolnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości;
- 2) pilne podjęcie przez Burmistrza Strzelna skutecznych działań mających na celu odzyskanie płynności finansowej, w szczególności dotyczących dochodzenia należności Gminy;
- 3) terminowe regulowanie zobowiązań Gminy;
- 4) sporządzenie przez Burmistrza Strzelna rzetelnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, pokazującego całość zadłużenia Gminy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa;
- 5) uchwalenie przez Radę Miejską w Strzelnie realistycznej wieloletniej prognozy finansowej, zawierającej rzetelne dane w zakresie zadłużenia Gminy;
- 6) skuteczne wypełnianie przez Radę Miejską w Strzelnie zadań kontrolnych nad działalnością Burmistrza Strzelna.

Jak wskazano we wstępie raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane są przez regionalne izby obrachunkowe jedynie w poważnych przypadkach, gdy pozostałe działania izb nie przynoszą zamierzonych skutków. W przypadku braku skutecznych działań ze strony Burmistrza Strzelna i Rady Miejskiej w Strzelnie, polegających na wyeliminowaniu powtarzających się nieprawidłowości oraz poprawie stanu finansów Gminy, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest wezwanie organów Gminy do opracowania i przyjęcia programu postępowania naprawczego. Wprowadzenie programu postępowania naprawczego wiąże się ze znacznymi ograniczeniami, które negatywnie wpływają zarówno na proces kreowania rozwoju lokalnego, jak też na jakość świadczonych usług publicznych.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

- nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- nie może ponosić wydatków na promocję jednostki,
- nie może tworzyć funduszu sołeckiego,
- ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.