

Załącznik do uchwały Nr XXXIII.240.2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie z dnia 21 listopada 2018 r.

Raport
o stanie gospodarki finansowej
Gminy Maszewo

2018 ROK

Spis treści

Wstęp	3
1. Ogólna charakterystyka Gminy Maszewo	4
1.1. Położenie i mieszkańcy	4
1.2. Mienie komunalne.....	6
1.2.1. Zabudowane i niezabudowane grunty stanowiące własność Gminy Maszewo	6
1.2.2. Obiekty komunalne stanowiące własność i współwłasność Gminy Maszewo	7
1.2.3. Budowle i urządzenia techniczne Gminy Maszewo	7
1.2.4. Zmiany w stanie mienia komunalnego Gminy Maszewo	8
1.2.5. Dochody Gminy Maszewo z mienia komunalnego	8
1.2.6. Informacje i dane o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia komunalnego.....	8
2. Działalność nadzorcza i opiniodawcza	8
2.1. Wyniki działalności nadzorczej.....	9
2.2. Wyniki działalności opiniodawczej.....	15
3. Analiza wykonania budżetów Gminy Maszewo w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)	25
3.1. Realizacja dochodów	25
3.2. Realizacja wydatków	31
3.3. Wynik budżetu, przychody, rozchody	34
4. Zadłużenie Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i II kwartale 2018 r.....	36
5. Wyniki działalności kontrolnej	39
5.1. Nieprawidłowości w zakresie spraw budżetowych i finansowych oraz przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych	39
5.2. W zakresie podatków i sprawozdawczości podatkowej	49
5.3. W zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz operacji finansowych.....	50
5.4. W zakresie rachunkowości.....	55
5.5. Nieprawidłowości w zakresie spraw organizacyjnych.....	62
6. Podsumowanie i wnioski	63
Wykaz tabel.....	67

Wstęp

W związku z ubieganiem się Gminy Maszewo o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, pismem z dnia 27 sierpnia 2018 r., Burmistrz Maszewa zwróciła się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z wnioskiem o sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Maszewo.

Działając na podstawie art. 10a ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹ Kolegium Izby postanowiło o sporządzeniu raportu, ustalając jednocześnie jego zakres i termin sporządzenia².

Raport został opracowany na podstawie wyników działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie i zakresem obejmuje gospodarkę finansową Gminy w latach 2016 – 2017 oraz w okresie I półrocza 2018 r. Raport zamyka się podsumowaniem i wnioskami.

Należy nadmienić, iż Kolegium Izby wezwało Gminę Maszewo do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego³, w związku z brakiem możliwości uchwalenia przez Gminę w 2019 r. budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych⁴.

Gmina Maszewo opracowała program postępowania naprawczego⁵, który został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej⁶. W programie zawarto przedsięwzięcia, których realizacja ma się przyczynić do uzyskania oszczędności, a analiza wykazała, że zapewnienie płynności finansowej Gminy wymaga pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych. Gmina posiada ograniczone zdolności do obsługi zobowiązań – limitowane wskaźnikiem z art. 243 ustawy o finansach

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

² uchwała Nr XXV.215.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 25 września 2018 r. w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Maszewo

³ uchwała Nr XIII.123.S.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie wszczęcia postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r.: Nr XXX/195/2018 w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 oraz wezwania Gminy Maszewo do opracowania programu postępowania naprawczego, Nr XXX/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025 oraz Nr XXX/196/2018 w sprawie zaciągnięcia kredytu oraz wezwania do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego

⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 2017 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

⁵ uchwała Nr XXXIII/221/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Maszewo

⁶ uchwała Nr CDXVIII.704.2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Gminę Maszewo programie postępowania naprawczego

publicznych – przede wszystkim z uwagi na planowany w 2018 r. deficyt bieżący, dlatego też w ramach programu naprawczego Gmina stara się o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

1. Ogólna charakterystyka Gminy Maszewo

1.1. Położenie i mieszkańcy

Gmina Maszewo położona jest na Równinie Nowogardzkiej, leży w południowej części powiatu goleniowskiego w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego. Sąsiaduje z Gminami Goleniów, Osina i Nowogard, położonymi w Powiecie goleniowskim, Gminą Dobra w Powiecie łobeskim oraz Gminami Chociwel, Stara Dąbrowa i Stargard, położonymi w Powiecie stargardzkim.

Mimo że od zachodu Gmina Maszewo graniczy z Puszcą Goleniowską, to w jej granicach lasy występują tylko w północno-zachodniej części, pozostałe tereny to obszary rolnicze.

Gmina zajmuje obszar 210,4 km². Na terenie gminy występuje kilka jezior, z których największe to Jezioro Lechickie na rzece Stepnica. Tereny leśne zajmują 17% powierzchni Gminy, a użytki rolne 74%.

Przez teren Gminy przebiegają dwie drogi wojewódzkie o numerach: 106, 113 141 i 145. Łączna ich długość to 45 km. Wszystkie te drogi posiadają nawierzchnię bitumiczną, szerokość jezdni 5,0 - 6,0 m. System dróg uzupełnia 18 dróg powiatowych o łącznej dł. 90 km oraz drogi gminne o łącznej dł. 18,5 km, z czego 8 km to drogi twarde a 10 km - gruntowe.

Gminę tworzą: miasto Maszewo, 23 wsie, 8 osad i 2 kolonie. Gmina liczy 24 sołectwa.

Tabela 1

Miejscowości Gminy Maszewo

Miasto	Maszewo
Wsie	Bagna, Bielice Budzieszowce, Darż, Dąbrowica, Dębice, Dobrosławiec, Godowo, Jarosławki, Jenikowo, Korytowo, Maciejowo, Maszewko, Mieszkowo, Mokre, Nastazin, Pogrzymie, Przemocze, Radzanek, Rożnowo Nowogardzkie, Sokolniki, Tarnowo, Zagórcze
Osady	Bęczno, Dalacino, Leszczynka, Maszewo, Stodólska, Swojcino, Wałkno, Wisławie
Kolonie	Kłodniki, Kolonia Maszewo
Sołectwa	Bagna, Bielice Budzieszowce, Darż, Dąbrowica, Dębice, Dobrosławiec, Godowo, Jarosławki, Jenikowo, Korytowo, Maciejowo, Maszewko, Mieszkowo, Mokre, Nastazin, Pogrzymie, Przemocze, Radzanek, Rożnowo, Sokolniki, Tarnowo, Wisławie i Zagórcze

Źródło: opracowanie własne

Siedzibą miejsko-wiejskiej Gminy Maszewo jest miasto Maszewo, zajmujące powierzchnię 5,5 km².

Maszewo uzyskało prawa miejskie w 1278 r. Na obszarze miasta znajdują się wpisane do rejestru zabytków nieruchomości województwa zachodniopomorskiego teren Starego Miasta, obwarowania miejskie, ratusz, budynek poczty, kościoły Św. Alberta Chmielewskiego i Matki Boskiej Częstochowskiej, cmentarz żydowski (nieczynny) oraz cztery budynki mieszkalne.

W 2017 r. Maszewo zamieszkiwały 3 342 osoby, w tym 1 736 kobiet (51,9%) i 1 606 mężczyzn (48,1%). Gęstość zaludnienia w mieście Maszewo w 2017 r. wynosiła 603,2 osób na 1 km².

Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2017 r. ludność faktycznie zamieszkała w Gminie Maszewo wynosiła 8 777 osób, w tym 4 369 kobiet (49,8%) i 4 408 mężczyzn (50,2%). Średni wiek mieszkańców Gminy wynosił dla kobiet 38,9 lat i dla mężczyzn 36,7 lat. Gęstość zaludnienia w Gminie Maszewo w 2017 r. wynosiła 42 osoby na 1 km². Wskaźnik ten w powiecie goleniowskim wynosił 40 osób na 1 km², a w województwie zachodniopomorskim 75 osób na 1 km².

Dominującym sektorem gospodarki w Gminie jest rolnictwo, handel i usługi.

Według danych GUS w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. dochody ogółem budżetu Gminy wynosiły 3 780 zł, natomiast wydatki kształtowały się na poziomie 3 742 zł.

Liczba podmiotów gospodarczych oraz rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej wpływają na potencjał danego regionu.

W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące podmiotów gospodarczych w Gminie Maszewo i mieście Maszewo w 2017 r. na tle powiatu goleniowskiego.

Tabela 2

Podmioty gospodarcze w 2017 r.

Podmioty gospodarcze	Powiat goleniowski	Gmina Maszewo	Miasto Maszewo
Podmioty gospodarcze ogółem	9 121	670	334
- w tym w sektorze rolnictwa, łowiectwa i rybactwa	437	39	2
- w tym sektorze przemysłowym i budownictwa	2 439	266	127
- w tym sektorze pozostałej działalności	6 245	365	205
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	6 911	555	271
Podmioty nowo zarejestrowane	815	90	41
Podmioty wyrejestrowane	677	62	30

Zródło: dane GUS

Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2017 r. zatrudnienie na 1000 ludności w Gminie Maszewo jest dużo niższe od danych dla powiatu goleniowskiego i województwa zachodniopomorskiego, co przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Zatrudnienie i bezrobocie rejestrowane w 2017 r.

Wyszczególnienie	Województwo zachodniopomorskie	Powiat goleniowski	Gmina Maszewo
Zatrudnienie na 1000 mieszkańców	210	242	79
- w tym kobiety (%)	51,6	46,5	55
- w tym mężczyźni (%)	48,4	53,5	45
Bezrobocie rejestrowane (stosunek liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby ludności aktywnej ekonomicznie) (%)	8,7	6,2	7,1
- w tym kobiety (%)	10,9	8,4	9,8
- w tym mężczyźni (%)	6,8	4,3	4,9

Źródło: dane GUS

Z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo większych ośrodków miejskich oraz słabo rozwinięty potencjał gospodarczy mieszkańcy Miasta i Gminy Maszewo szukają zatrudnienia poza tą jednostką samorządu terytorialnego, co przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4.

Wyjazdy i przyjazdy do pracy w 2017 r.

Wyszczególnienie	Powiat Goleniowski	Gmina Maszewo	Miasto Maszewo
Osoby wyjeżdżające do pracy do innych gmin wśród aktywnych zawodowo	7 811	662	212
Osoby przyjeżdżające do pracy spoza innych gmin wśród aktywnych zawodowo	6 065	213	172
Saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy	- 1 746	- 449	- 40

Źródło: dane GUS

Do najistotniejszych przyczyn wewnętrznych mogących utrudnić lub uniemożliwić rozwój Gminy Maszewo należy zaliczyć brak wystarczających środków finansowych na realizację zaplanowanych działań bieżących i inwestycyjnych, emigrację do większych miast lub zagranicę młodych, dobrze wykształconych osób oraz starzenie się społeczeństwa.

1.2. Mienie komunalne

Poniżej przedstawiono informację o stanie mienia komunalnego Gminy Maszewo według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. W skład mienia komunalnego wchodzi:

1.2.1. Zabudowane i niezabudowane grunty stanowiące własność Gminy Maszewo

Ogólna powierzchnia gruntów stanowiących mienie komunalne Gminy wynosiła 167 0132 ha. W zasobie gruntów komunalnych Gmina posiadała:

- drogi i grunty zajęte pod drogi 73,56 ha
- grunty oddane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym 22,92 ha
- lasy 1,40 ha

- pozostałe grunty 69,13 ha

1.2.2. Obiekty komunalne stanowiące własność i współwłasność Gminy Maszewo

W zasobach komunalnych Gmina posiada nw. obiekty:

- 77 budynków mieszkalnych;
- 18 lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy w budynkach położonych w Maszewie;
- 85 lokali mieszkalnych ze współudziałem w częściach wspólnych w budynkach na terenie Gminy;
- budynek Przedszkola w Maszewie;
- 4 budynki szkolne, w tym w Maszewie, Rożnowie i Dębicach;
- budynek socjalny w Maszewie;
- 7 remiz strażackich, w tym w mieście Maszewo oraz we wsiach: Dębice, Jarosławki, Bagna, Nastazin, Przemocze i Rożnowo;
- 11 hydroforni, w tym w mieście Maszewo, we wsiach: Sokolniki, Pogrzynie, Przemocze, Radzanek, Darż, Maciejewo, Tarnowo, Mieszkowo i Jenikowo oraz w osadzie Wisławie;
- Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Maszewie;
- lokale użytkowe wraz z udziałem w częściach wspólnych, w tym m.in. 3 ośrodki zdrowia w Maszewie, Dębicach i Rożnowie;
- 17 obiektów użyteczności publicznej stanowiących wyłączną własność Gminy – świetlice wiejskie we wsiach: Bagna, Bielice, Darż, Dąbrowica, Godowo, Jarosławki, Jenikowo, Korytowo, Maciejewo, Mieszkowo, Mokre, Nastazin, Przemocze, Radzanek, Rożnowo, Sokolniki i Tarnowo;
- obiekty samorządowych instytucji kultury i sportu: Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie oraz Bibliotekę Publiczną w Maszewie z Filią w Dębicach;
- 10 budynków garażowych murowanych.

1.2.3. Budowle i urządzenia techniczne Gminy Maszewo

Gmina jest właścicielem:

- 92,092 km sieci wodociągowej na terenie całej gminy;
- 35,50 km sieci kanalizacyjnej na terenie całej gminy;
- 6 przepompowni ścieków w Maszewie i we wsiach: Dębice i Sokolniki;
- 9 ujęć wodnych w Maszewie, we wsiach: Sokolniki, Pogrzynie, Przemocze, Radzanek, Darż, Maciejewo, Tarnowo, Mieszkowo i Jenikowo oraz w osadzie Wisławie;

- 2 oczyszczalni ścieków w Maszewie i we wsi Maciejewo;
- zutylizowanego wysypiska śmieci we wsi Godowo;
- 8 chodników wiejskich przy drogach we wsiach: Budzieszowce, Darż, Dębice, Jenikowo, Korytowo, Nastazin, Pogrzynie i Rożnowo;
- 1 siłowni w hali sportowej w Maszewie;
- 1 stadionu sportowego wraz z pawilonem w Maszewie;
- 1 boiska wielofunkcyjnego w Maszewie;
- 11 boisk sportowych na terenach wiejskich, w tym we wsiach Dębice, Rożnowo, Darż, Sokolniki, Korytowo, Godowo, Mokre, Tarnowo, Przemocze oraz w osadzie Wałkno;
- 1 placu rekreacyjnego wraz z urządzeniami do sportu i rekreacji w Maszewie;
- 17 placów zabaw, w tym 4 w Maszewie, 17 na terenie wsi: Jenikowo, Pogrzynie, Przemocze, Radzanek, Mokre, Sokolniki, Bielice, Bagna, Dębice, Tarnowo, Mieszkowo i Maszewko oraz 1 na terenie osady Wałkno.

1.2.4. Zmiany w stanie mienia komunalnego Gminy Maszewo

W 2017 r. Gmina dokonała sprzedaży 4 lokali mieszkalnych oraz 2 nieruchomości niezabudowanych.

1.2.5. Dochody Gminy Maszewo z mienia komunalnego

W 2017 r. Gmina uzyskała dochody:

- z najmu i dzierżawy w łącznej kwocie 384 522,51 zł,
- z opłat za użytkowanie wieczyste w łącznej kwocie 28 345,22 zł,
- z opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości w kwocie 400,94 zł.

1.2.6. Informacje i dane o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia komunalnego

W 2017 r. Gmina prowadziła inwestycje (rozpoczęte i kontynuowane) polegające na bieżących remontach budynku socjalnego i budynków mieszkalnych.

2. Działalność nadzorcza i opiniodawcza

Zakres nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad organami jednostek samorządu terytorialnego określa art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zakres działalności opiniodawczej określony został art. 13 ww. ustawy oraz przepisami ustawy o finansach publicznych.

2.1. Wyniki działalności nadzorczej

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. Regionalna Izba obrachunkowa w Szczecinie zbadała ogółem 169 uchwał i zarządzeń Gminy Maszewo, z których 161 aktów uznano za nienaruszające prawa, zaś w odniesieniu do pozostałych stwierdzono naruszenie prawa lub nieistotne naruszenie prawa. Wyniki badania nadzorczego w stosunku do uchwał i zarządzeń organów Gminy Maszewo przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów Gminy Maszewo w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)

Lata	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:			
		bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	w tym:	
				nieistotne naruszenie prawa	nieważne
2016	57	56	1		1 w części
2017	71	68	3	1	1 w części 1 w całości
2018 (do 30.06)	41	37	4	-	2 w części 2 w całości
Ogółem	169	161	8	1	7

Zródło: opracowane własne

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w zakresie stanowiącego prawa miejscowego Gminy Maszewo podjęło następujące czynności nadzorcze w stosunku do niżej wymienionych aktów prawnych:

- zarządzenie Nr 263/2016 Burmistrza Maszewa z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2016-2025.

W § 1 zarządzenia Burmistrz postanowiła o dokonaniu zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy zgodnie z załącznikiem Nr 1. Prognoza uwzględniająca wprowadzone zmiany wskazywała na zwiększenie w 2016 r. limitu wydatków na przedsięwzięcia o kwotę 236 100 zł. Z treści załącznika Nr 3 (nie powołanego w części zasadniczej zarządzenia) wynikało, iż zwiększono limit wydatków na przedsięwzięcie pn. Śladami historii Maszewa „Ochrona oraz poprawa stanu zabytkowego Ratusza w Maszewie”. Dokonanie przedmiotowej zmiany przekraczało kompetencje organu wykonawczego, który zgodnie z art. 232 ustawy o finansach publicznych był upoważniony do zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia. Ponadto, przedstawiona w zarządzeniu prognoza kwoty długu – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 226 ww. ustawy – była nierealistyczna.

Planowana kwota zadłużenia na koniec 2016 r. nie wynikała z ujętych w prognozie wielkości wpływających na wysokość długu, nie uwzględniała spłaty zobowiązań wymagalnych powstałych w 2015 r. oraz wskazywała na zastosowanie wyłączeń w zakresie planowanych rozchodów przy jednoczesnym braku przychodów powstałych w związku z umową na realizację zadań współfinansowanych ze środków unijnych. Mając na uwadze powyższe uchwałą Nr XV.124.S.2016 z dnia 22 czerwca 2016 r. Kolegium Izby stwierdziło nieważność zarządzenia Nr 263/2016 Burmistrza Maszewa z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2016-2025;

- uchwałą Nr XX/122/2016 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2017.

Na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2017 r., uchwałą Nr II.8.S.2017, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło, że ww. uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa. Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Maszewie ustaliła obowiązkową rezerwę ogólną w kwocie 19 118,00 zł, stanowiącą 0,06 % wydatków budżetu, która zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie może być niższa niż 0,1 % wydatków budżetu i nie wyższa niż 1 % wydatków budżetu;

- zarządzenie Nr 450/2017 Burmistrza Maszewa z dnia 6 września 2017 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2017-2025.

W § 1 przedmiotowego zarządzenia Burmistrz Maszewa postanowiła o zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2017-2025 stanowiącej załącznik Nr 1 do zarządzenia, zaś w § 2 – o zmianie w planowanych i realizowanych przedsięwzięciach tej jednostki na lata 2017-2025, zgodnie z objaśnieniami stanowiącymi załącznik Nr 2 do zarządzenia. Z treści ww. objaśnień wynikało, że w zakresie przedsięwzięć wprowadzono zmiany w wydatkach objętych załącznikiem Nr 3 polegających na ich zmniejszeniu o kwotę ogólną 94 314,00 zł (po zmianach 1 369 118,00 zł), w tym na zadania:

- 1.1.1.1. Kontrakt samorządowy „Rozwój kompetencji kluczowych oraz indywidualizacji pracy z uczniem w placówkach oświatowych”, który nie otrzymał rekomendacji i uległ zmniejszeniu o kwotę 260 460,00 zł (po zmianach 0),
- 1.1.1.2 Kontrakt samorządowy „Zwiększenie szans edukacyjnych dzieci z niepełnosprawnością poprzez realizację dodatkowej oferty edukacyjnej i specjalistycznej w Przedszkolu Miejskim w Maszewie wzrósł o kwotę 26 676,00 zł (po zmianach 26 676,00 zł),

- 1.1.2.1 Kontrakt samorządowy „Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych o kwotę 84 470,00 zł (po zmianach 320 442,00 zł),
- 1.3.2.14 Śladami Historii Maszewa „ochrona oraz poprawa stanu zabytkowego Ratusza w Maszewie uległa zwiększeniu o kwotę 55 000,00 zł (po zmianach 215 000,00 zł).

W wyniku przeprowadzonej przez Izbę analizy, polegającej na porównaniu ustalonych przedmiotowym zarządzeniem limitów wydatków na wymienione przedsięwzięcia z limitami ustalonymi przez Radę Miejską w Maszewie uchwałą Nr XX/123/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2017 – 2025 stwierdzono, że Burmistrz Maszewa wprowadziła zmiany do limitów wydatków przewidzianych na rok 2017 i dotyczących tych przedsięwzięć oraz dokonała zmian w limitach zobowiązań dotyczących tych przedsięwzięć. Zgodnie z art. 213 ust. 1 oraz art. 232 ustawy o finansach publicznych zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonanie przedsięwzięcia, a zmiany w wieloletniej prognozie finansowej dokonane przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dotyczyć zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia. Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 października 2017 r. podjęło uchwałę Nr XXII.123.S.2017 stwierdzającą nieważność przedmiotowego zarządzenia z powodu istotnego naruszenia art. 231 ust. 1 i art. 232 ustawy o finansach publicznych;

- uchwała Nr XXV/159/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

Przepis końcowy zawarty w § 4 wymienionej uchwały, w myśl którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., był niezgodny z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że w celu ustalenia późniejszego terminu stosowania aktu normatywnego przewidziane jest określenie dłuższego terminu jego wejścia w życie niż termin czternastodniowy, a odrębny zapis o stosowaniu, czyli obowiązywaniu aktu, w myśl art. 5 tej ustawy, odnosić można tylko do nadania mu wstecznej mocy obowiązującej. Z momentem wejścia w życie aktu

⁷ ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523)

normatywnego związane jest bowiem jego stosowanie, o ile – zgodnie z regułą powołanego art. 5 wskazane ustawy – nie zostanie mu nadana wsteczna moc obowiązująca. Poprawny zapis powinien brzmieć „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego”. W tym stanie rzeczy uchwałą Nr XXVI.150.S.2017 z dnia 8 grudnia 2017 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło nieważność badanej uchwały;

- uchwała Nr XXVII/180/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom i innym niepublicznym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie Gminy Maszewo.

Uchwałą Nr IV.41.S.2018 z dnia 12 lutego 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło jej nieważność w zakresie:

- użytego w podstawie prawnej uchwały określenia oraz art. 39 ust.1 pkt 2,
 - określenia „i zakres” zawartego w § 1 ust. 1 uchwały,
 - § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały,
 - § 4 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „o której mowa w § 3”,
 - § 7 ust. 1 i 3 uchwały
 - § 8 ust. 3 uchwały w zakresie sformułowania „oraz ustawy”;
- zarządzenie Nr 542/2018 Burmistrza Maszewa z dnia 30 marca 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

Z uwagi na brak wyjaśnień Gminy w zakresie wątpliwości przedstawionych w piśmie Izby z dnia 18 kwietnia 2018 r., informującego o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności przedmiotowego zarządzenia, braku realistyczności WPF wymaganej art. 226 ust. 1 pkt 1, 3, 5, 6 i 6a ustawy o finansach publicznych oraz sporządzeniu objaśnień do tej prognozy z naruszeniem art. 226 ust. 2a ww. ustawy uchwałą Nr XII.116.S.2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło nieważność tego zarządzenia;

- uchwała Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018.

Badając wstępnie wymienioną uchwałą w dniu 9 maja 2018 r. Kolegium Izby powzięło wątpliwość do jej zgodności z art. 89 ust. 1 i 2 oraz art. 212 ustawy o finansach publicznych,

Uchwałą Nr XIV.142.S.2018 z dnia 22 maja 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie umorzyło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Maszewie z uwagi na konieczność wprowadzenia wymienionych w tej uchwale zmian w budżecie Gminy na rok 2018 r. dla zachowania równowagi tego budżetu;

- uchwała Nr XXX/196/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu.

Zgodnie z treścią przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła o zaciągnięciu kredytu długoterminowego w kwocie 2 166 527,00 zł, przeznaczając ten kredyt na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 2 166 527,00 zł, podczas gdy deficyt budżetu Gminy na rok 2018, określony uchwałą Nr XXX/195/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwałą Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 wynosił 372 744,15 zł. W opisanych okolicznościach Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego z uwagi na naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie wskazują by Gmina mogła zaciągać kredyt na pokrycie deficytu budżetu w wysokości większej niż sam deficyt. W tym stanie rzeczy uchwałą Nr XIV.143.S.2018 z dnia 22 maja 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie orzekło o nieważności badanej uchwały;

- uchwała Nr XXX/197/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

Badając wstępnie wymienioną uchwałę w dniu 9 maja 2018 r. Kolegium Izby powzięło wątpliwość do jej zgodności z art. 226 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6 i 6a ustawy o finansach publicznych odnoszących się do danych w zakresie wartości planowanych dochodów bieżących oraz majątkowych ze sprzedaży majątku, wydatków na obsługę długu, wydatków bieżących i majątkowych, prognozowanego wyniku budżetu oraz kwoty długu.

Uchwałą Nr XIV.142.S.2018 z dnia 22 maja 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie umorzyło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Maszewie z uwagi na konieczność wprowadzenia wymienionych w tej uchwale zmian do WPF, w którym to dokumencie planistycznym przyjęte wartości powinny być zgodne z budżetem jednostki samorządu terytorialnego co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego;

- uchwałą Nr XXXI/201/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 30.05.2018 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego.

Przedmiotową uchwałą określono, że planowany do zaciągnięcia kredyt długoterminowy zostanie przeznaczony na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek, podczas gdy Gmina Maszewo posiadała wcześniej zaciągnięte zobowiązania wyłącznie z tytułu kredytów.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych kredyt długoterminowy może być zaciągnięty przez jednostkę samorządu terytorialnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, zaś w oparciu o umowę, o której mowa w 69 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel (...). Z uwagi na fakt, że Gmina Maszewo posiadała wcześniej zaciągnięte zobowiązania wyłącznie z tytułu kredytów uchwałą Rady Miejskiej powinna wskazać ten cel, na który przeznaczony zostanie kredyt długoterminowy, planowany do zaciągnięcia uchwałą Nr XXXI/201/2018 z dnia 30.05.2018 roku. W związku z powyższym wskazanie przedmiotową uchwałą przeznaczenia planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek było niezgodne z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W tych okolicznościach uchwałą Nr XIV.154.S.2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło nieważność § 1 uchwały Nr XXXI/201/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 30.05.2018 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w części wyrażenia: „emisji papierów wartościowych oraz” i „pożyczek i”.

Ponadto uchwałą Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r. wezwano jednostkę do sporządzenia programu postępowania naprawczego.

2.2. Wyniki działalności opiniodawczej

W zakresie lat budżetowych 2016 – 2018 (do 30 czerwca) Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wydały 19 opinii, w tym 8 pozytywnych, 2 pozytywne z uwagą, 1 pozytywną z zastrzeżeniem i 8 negatywnych. Szczegółowe wyniki działalności opiniodawczej w zakresie dokumentów przedkładanych przez organy Gminy Maszewo przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6

Wyniki działalności opiniodawczej w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)

rok	O P I N I A			
	pozytywna	pozytywna z uwagą	pozytywna z zastrzeżeniem	negatywna
2016	6	-	1	-
2017	2	1	-	4
2018 (do 30.06.)	-	1	-	4
razem	8	2	1	8

Źródło: opracowanie własne

Działalność opiniodawcza w poszczególnych latach objętych raportem przedstawiała się następująco:

W 2016 r. Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie podjęły ogółem 7 uchwał opiniujących sprawy należące do ich właściwości w zakresie przedkładanych przez organy Gminy Maszewo dokumentów, w tym 6 opinii pozytywnych oraz 1 opinię pozytywną z zastrzeżeniami.

Opinie pozytywne zostały wydane do projektów uchwał w sprawie uchwalenia: budżetu Gminy Maszewo na rok 2016 oraz zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2016-2025, o informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Maszewo za pierwsze półrocze 2016 r., o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Maszewie w sprawie udzielenia Burmistrzowi Maszewa absolutorium oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu.

Uchwałą Nr XCV.185.2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r. Skład Orzekający pozytywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Maszewo za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia, z zastrzeżeniem dotyczącym niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych

Z wydanych w 2017 r. ogółem 7 opinii jedynie 2 były pozytywne. Ponadto Skład Orzekający wydał 1 opinię pozytywną z uwagą oraz 4 opinie negatywne.

Pozytywne opinie wyrażone przez Skład Orzekający uchwałami Nr XXXIII.86.2017 z dnia 18 stycznia 2017 r. oraz Nr CLXXX.326.2017 z dnia 30 maja 2017 r. dotyczyły prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Maszewo na lata 2017-2025 oraz wniosku Komisji Rewizyjnej Gminy Maszewo w sprawie absolutorium.

Uchwałą Nr CXLI.274.2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. Skład Orzekający pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Burmistrza Maszewa sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2016 r. wraz z informacją o stanie mienia z uwagą w zakresie wykorzystania w 2016 r. na wydatki tego roku budżetowego części oświatowej subwencji ogólnej stanowiącej dochody roku 2017 oraz niezgodnym ze stanem rzeczywistym wykazaniem w sprawozdaniu środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwałą Nr CCCXXVIII.529.2017 z dnia 30 października 2017 r. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Maszewo za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej. Podstawą negatywnej opinii w podanym zakresie – po przeprowadzonej szczegółowej analizie wartości wynikających ze zrealizowanych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego – były poważne wątpliwości do realności planowanych dochodów i wydatków, które powinny zabezpieczać realizację rocznych zadań ciężących na Gminie, a zrealizowane dochody i wydatki nie powinny odbiegać od wielkości wynikających z upływu czasu.

Ze złożonej informacji wynikało, że półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości zaprezentowanych w sprawozdaniach złożonych do Izby w zakresie uzyskanych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową. Jednocześnie z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy za lata 2013-2016 oraz wybranych zagadnień za okres sprzed 2013 r. i występujących w roku 2017, przeprowadzonej w dniach od 22 marca do 31 lipca 2017 r. wynikało jednoznacznie, że co najmniej od 2015 r. Gmina boryka się z bardzo dużymi problemami finansowymi, które uniemożliwiają prowadzenie gospodarki finansowej zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Ustalono, że otrzymane w grudniu 2016 r. na styczeń roku 2017 środki finansowe części oświatowej subwencji ogólnej zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego w grudniu 2016 r. Ponadto wydatki bieżące Gminy w latach 2015 i 2016 finansowano również ze środków

„pożyczonych” z rachunku bankowego Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W wyniku kontroli przeprowadzonej w jednostce ujawniono zobowiązania wymagalne, których wartość znacznie przewyższała ich wysokość prezentowaną w sprawozdaniach złożonych do Izby. W tych okolicznościach przedstawiony w informacji wynik budżetu wzbudził poważne wątpliwości co do jego zgodności ze stanem rzeczywistym.

Uchwałą Nr CCCLXXXII.710.2017 z dnia 13 grudnia 2017 r. Skład Orzekający wyraził negatywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych, wskazanych w uchwale Nr XXV/166/2017 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2017-2025.

Do wymienionej WPF – pismem z dnia 28 listopada 2017 r. – Kolegium Izby wszczęło postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności tej uchwały z powodu wątpliwości do wartości długu prognozowanego na koniec 2017 r., przedstawionych w tej uchwale planowanych na rok 2017 spłat rat kapitałowych zobowiązań dłużnych, realistyczności prognozowanych do uzyskania dochodów bieżących, w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości i dochodów majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku oraz – w konsekwencji również planowanej do osiągnięcia w 2017 r. nadwyżki budżetowej, przeznaczonej na spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 8 grudnia 2017 r. postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. WPF zostało umorzone z powodu zbyt krótkiego okresu czasu, jaki pozostał do końca roku 2017, w trakcie którego jednostka nie będzie miała możliwości wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Według Kolegium Izby uwagi przedstawione w piśmie z dnia 28 listopada 2017 r. powinny być wzięte pod uwagę przy projektowaniu WPF na rok 2018 i lata następne.

W uzasadnieniu wydanej opinii Skład Orzekający wskazał, że nie może potwierdzić wynikającej z WPF wartości długu Gminy Maszewo według stanu na koniec 2017 r., który po uwzględnieniu kwoty długu na koniec 2016 r. oraz wartości planowanych na rok 2017 rozchodów, a także wydatków zmniejszających poziom długu przyjmuje wartość 10 027 712,44 zł i wskazuje na różnicę w kwocie 26 043,04 zł pomiędzy wielkością długu jednostki na koniec 2017 r. prognozowanego w WPF i obliczonego w oparciu o dane wynikające z dokumentów złożonych do Izby. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że według ustaleń przeprowadzonej przez Izbę w 2017 r. kontroli gospodarki finansowej, na koniec 2016 r. Gmina Maszewo posiadała zadłużenie w łącznej kwocie co najmniej 13 033 578,31 zł (różnica 786 813,59 zł).

Od opinii wyrażonej w uchwale Nr CCCLXXXII.710.2017 Składu Orzekającego z dnia 13 grudnia 2017 r., pismem z dnia 9 stycznia 2018 r. (znak: FB.3012.5.2017.UO), Burmistrz Maszewa złożyła odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, wnioskując o uchYLENIE tej opinii lub o jej zmianę.

Po rozpatrzeniu odwołania – uchwałą Nr III.39.2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie oddaliło odwołanie Burmistrza Maszewa wskazując, że zamieszczone w uzasadnieniu do złożonego odwołania od opinii Składu Orzekającego wyjaśnienia potwierdzają, że prognozowana w WPF kwota długu nie została zaprezentowana w prawidłowo ustalonej wysokości, obliczonej w oparciu o dane dotyczące długu Gminy na koniec 2016 r. oraz wynikające z zawartych umów i przypadające do spłaty na rok 2017 zobowiązania dłużne. Ponadto Kolegium Izby wskazało, że w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy, przeprowadzonej przez Izbę w roku 2017, stwierdzono szereg nieprawidłowości, które polegały m.in. na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz braku zgodności danych prezentowanych w sprawozdaniach zarówno z danymi wynikającymi z dowodów źródłowych, jak również z wynikającymi z tych ksiąg. W tych okolicznościach przyjęcie wykazanych w WPF i sprawozdaniach danych do rzetelnej oceny długu Gminy bez żadnych wątpliwości nie jest możliwe. Według Kolegium Izby w aktualnym stanie prawnym i konkretnej sytuacji finansowej Gminy Maszewo Skład Orzekający miał podstawy, aby wydać negatywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu. Główną przesłanką takiej opinii Składu Orzekającego było przyjęcie przez Gminę do ustalenia wielkości długu nieprawidłowych wartości oraz brak zgodności danych prezentowanych w WPF i wynikających ze sprawozdań złożonych do Izby.

Uchwałami z dnia 18 grudnia 2017 r. Nr CCCLXXXIX.734.2017 i Nr CCCLXXXIX.735.2017 Skład Orzekający negatywnie zaopiniował projekty: budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 oraz zmianę Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025 z uwagi na wątpliwości co do realistyczności planowanych dochodów budżetowych, w tym bieżących i majątkowych oraz przewidywanej nadwyżki budżetu w roku 2018. W odniesieniu do WPF negatywna opinia dotyczyła również bardzo lakonicznie przedstawionych objaśnień do tej prognozy, które nie pozwalały na przyjęcie zaprezentowanych danych – bez wątpliwości organu nadzoru – do wskazanych przez jednostkę prognozowanych kwot dochodów, wydatków, rozchodów oraz kwoty długu, w tym tej jego wartości, która w latach 2018-2024 dokona się z wydatków budżetu.

Do wymienionych uchwał Składu Orzekającego z dnia 18 grudnia 2017 r., pismem z dnia 5 stycznia 2018 r. (znak: FB.3020.28.2017.UO), Burmistrz Maszewa wniosła odwołania do Kolegium Izby wskazując, że wątpliwości Składu Orzekającego są nieuzasadnione. Jednocześnie Burmistrz przedstawiła pisemne wyjaśnienia przyjętych wartości, a także wskazała, że podjęła stosowne działania naprawcze w celu naprawy finansów Gminy. Według Burmistrz do Izby złożone zostały sprawozdania Rb-NDS oraz Rb-Z według stanu na koniec III kwartału 2017 r., sporządzone już po zakończeniu kontroli Izby i po uwzględnieniu zaleceń pokontrolnych.

Uchwałą Nr I.5.2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie oddaliło odwołania Burmistrza Maszewa od ww. uchwał Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2017 r.⁸. W ocenie Kolegium Izby zamieszczone w uzasadnieniach do złożonych odwołań od opinii Składu Orzekającego wyjaśnienia w częściach dotyczących planowanych wartości dochodów, wydatków, rozchodów oraz kwoty długu, w tym jego wartości, która w latach 2018-2024 dokona się z wydatków budżetu, powinny zostać przekazane do Izby wraz z projektami budżetu Gminy oraz WPF. Tymczasem zostały one złożone dopiero po wydaniu przez Skład Orzekający negatywnych opinii o wskazanych projektach budżetu Gminy na 2018 r. oraz WPF. Ponadto według Kolegium Izby nieprawidłowości i uchybienia, stwierdzone w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy, przeprowadzonej przez Izbę w roku 2017, wynikały przede wszystkim ze złej organizacji pracy w Urzędzie Miejskim, z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz braku działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej, co miało bezpośredni wpływ na utratę płynności finansowej Gminy. Powyższe nie znalazło odzwierciedlenia w sprawozdaniach przekazywanych do Izby, zaś wartości prezentowane w korektach tych sprawozdań wymagają weryfikacji w oparciu o dane źródłowe. W tych okolicznościach przyjęcie prezentowanych w nich danych do rzetelnej oceny sytuacji finansowej Gminy w ostatnim okresie sprawozdawczym bez żadnych wątpliwości nie jest możliwe.

Kolegium wskazało, że przy braku wyczerpujących objaśnień złożonych wraz z projektami budżetu i WPF trudno również bez żadnych wątpliwości przyjąć, że prognozowane wartości planowanych bieżących i majątkowych dochodów i wydatków, w tym przeznaczonych na spłatę zobowiązań dłużnych oraz nadwyżki budżetu również

⁸ Nr CCCLXXXIX.734.2017 w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. oraz Nr CCCLXXXIX.735.2017 w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie

przewidzianej na spłatę zobowiązań dłużnych zostały zaprezentowane w tych projektach w wartościach odpowiadających ich realnej wysokości.

Z wydanych w 2018 r. (do 30 czerwca 2018 r.) ogółem 5 opinii jedynie 1 była pozytywna z uwagą, zaś pozostałe 4 negatywne.

Uchwałą Nr CCXL.477.2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. Skład Orzekający pozytywnie z uwagami zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Maszewie w sprawie udzielenia Burmistrzowi Maszewa absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2017 rok.

Ze złożonego wniosku i jego uzasadnienia wynikało, że Komisja pozytywnie oceniła wykonanie budżetu za 2017 r. i na tej podstawie sformułowała wniosek o udzielenie Burmistrzowi Maszewa absolutorium z tego tytułu.

Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium sporządzony został na podstawie ustawowo określonych przesłanek i w ustawowo określonym terminie. Powyższe stwierdzenie determinowało w przedmiocie przedłożonego wniosku pozytywną opinię Składu Orzekającego ze wskazanymi niżej uwagami.

Dokonując oceny złożonego wniosku Skład Orzekający stwierdził, że w ocenie Komisji Rewizyjnej sprawozdanie finansowe jednostki zostało sporządzone na podstawie danych księgowych wynikających z zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień 31 grudnia 2017 r., przy czym dane zawarte w bilansie z wykonania budżetu są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś dane zawarte w łącznym rachunku zysków i strat oraz zestawieniu zmian w funduszu są zgodne z jednostkowymi sprawozdaniami jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Z powyższego wynikało, że Komisja Rewizyjna porównała dane z ksiąg rachunkowych z danymi zaprezentowanymi w przedłożonych jej, wymienionych we wniosku: sprawozdaniu finansowym, rachunku zysków i strat oraz zestawieniu zmian w funduszu Gminy, a dane zawarte w tych dokumentach są zgodne z jednostkowymi sprawozdaniami samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto Komisja Rewizyjna zapewniła, że dane z wykonania budżetu są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Gminy.

Z treści wniosku nie wynikało, czy – w świetle negatywnych wyników przeprowadzonej przez Izbę w 2017 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy oraz negatywnej opinii Składu Orzekającego w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Maszewo za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, Komisja Rewizyjna skorzystała z prawa wnioskowania do Rady Miejskiej

o zobowiązanie Burmistrza do przeprowadzenia fachowych analiz i ekspertyz w zakresie rzetelności ustalenia wyniku finansowego i sporządzenia sprawozdania finansowego w oparciu o dane wynikające z ksiąg rachunkowych Gminy.

Na podstawie informacji przedstawionych w złożonym wniosku Skład Orzekający przyjął, że Komisja Rewizyjna rozpatrzyła sprawozdanie, łącznie z innymi dokumentami, o których mowa w art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Powyższe oznacza, że Komisja Rewizyjna odniosła się do wielkości zawartych w budżecie jednostki oraz do strony zadaniowej zrealizowanego budżetu, w tym do jego wykonania z uwzględnieniem kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz że w podanym zakresie nie wniosła zastrzeżeń. Jednocześnie Skład Orzekający zauważył, że obowiązek sprawowania przez Komisję Rewizyjną kontroli działań Burmistrza w zakresie wykonania budżetu oraz zarządzania mieniem z uwzględnieniem ww. kryteriów wynika z § 46 ust. 1 Statutu Gminy Maszewo.

Uchwałą Nr LVI.140.2018 z dnia 19 lutego 2018 r. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował prawidłowość planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych, przewidzianych uchwałą Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025. Podstawą negatywnego charakteru opinii było określenie prognozowanej wartości zadłużenia w wysokości innej, niż wynikająca z jej wyliczenia w oparciu o dokumenty złożone do Izby z uwzględnieniem wyników kontroli przeprowadzonej w Gminie w 2017 r.

W uzasadnieniu opinii Skład Orzekający wskazał, że zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych WPF powinna zawierać prawidłowo obliczoną wartość, na której opiera się budżet roku bieżącego oraz prognoza kwoty długu. Prognoza przedstawiona w WPF nie zapewnia, że kwota długu została ustalona z zachowaniem zasady realistyczności, wymaganej art. 226 wskazanej ustawy, co utrudnia również zweryfikowanie zachowania przez Gminę relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Uchwałą Nr CLXI.318.2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Maszewo za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

W uzasadnieniu opinii Skład Orzekający podkreślił, że poddane analizie dane wynikały wyłącznie ze sprawozdań złożonych przez jednostkę, do rzetelności których istniały poważne wątpliwości z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli gospodarki finansowej Gminy, przeprowadzonej w 2017 r., w wyniku których naruszone zostały

m.in. przepisy ustawy o rachunkowości oraz rozporządzeń: w sprawie sprawozdawczości budżetowej i w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Nieprawidłowości te wystąpiły zarówno w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych, okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, ich wyceny, a także prezentowania danych w sprawozdaniach budżetowych i dotyczących operacji finansowych za lata 2015 i 2016. Niemniej jednak, bardzo duża skala tych nieprawidłowości, stosowane również w 2017 r. te same metody prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz krótki czas na podjęcie skutecznych działań naprawczych przed złożeniem sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za rok 2017 – w ocenie Składu Orzekającego – w pełni uzasadniały poważne wątpliwości, co do rzetelności danych prezentowanych przez jednostkę w sprawozdaniach Gminy za rok 2017, stanowiących podstawę wydania tej opinii. W tym stanie faktycznym Skład Orzekający uznał, że przekazane przez Gminę i opiniowane sprawozdania budżetowe oraz część opisowa wykonania budżetu za 2017 r. są nierzetelne, przedstawiają fałszywy obraz sytuacji majątkowej jednostki oraz nieprawdziwy jej wynik finansowy, które to dane ewidentnie wskazują na pogorszenie stanu finansów Gminy Maszewo. W związku z powyższym w opinii przedstawione zostały ogólne wnioski w zakresie finansów Gminy w roku 2017, ale i te informacje uznać należy za mało wiarygodne, gdyż wynikały wyłącznie z dokumentów przekazanych przez Gminę.

W uzasadnieniu wskazanej opinii wskazano również na bardzo poważne wątpliwości do osiągniętej przez jednostkę nadwyżki budżetu, której wartość nie znalazła potwierdzenia w przedłożonym Izbie Rb-ST sprawozdaniu o stanie środków na rachunku bankowym jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2017 r. oraz wyciągu bankowym do rachunku bieżącego Gminy za okres od 30 do 31 grudnia 2017 r. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że do końca 2016 r. w przedkładanych sprawozdaniach Gmina nie ujawniała zobowiązań wymagalnych występujących w jednostce, a ich wykazanie w przedkładanych sprawozdaniach nastąpiło w wyniku ustaleń kontroli kompleksowej gospodarki finansowej, przeprowadzonej przez Izbę w roku 2017. Powyższe spowodowało, że wartość zobowiązań wymagalnych wynikających z opiniowanego sprawozdania była o 7 137% wyższa od ich wartości wykazanych przez Gminę na koniec 2016 r.

Uchwałą Nr CCV.397.2018 z dnia 25 maja 2018 r., po dokonaniu analizy uchwały Nr XXX/195/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy, Skład Orzekający wyraził opinię negatywną o możliwości sfinansowania deficytu.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmian budżetu Gminy zostało wszczęte przez Kolegium Izby uchwałą Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r. z uwagi na wątpliwości co do zgodności z prawem tej uchwały z art. 89 ust. 1 i 2 oraz art. 212 ustawy o finansach publicznych. Wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały zostało umorzone uchwałą Nr XIV.142.S.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 maja 2018 r. z uwagi na niemożliwą do uniknięcia konieczność zmniejszenia w 2018 r. dochodów Gminy, w wyniku czego w budżecie jednostki powstał deficyt. Dla zrównoważenia budżetu niezbędne było również zwiększenie przychodów o planowany do zaciągnięcia kredyt długoterminowy, co w konsekwencji zwiększyło również dług jednostki samorządu terytorialnego.

Po przeprowadzonej przez Kolegium Izby analizie zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wątpliwości Składu Orzekającego w szczególności w zakresie zobowiązań jednostki, w tym również wymagalnych nie pozwoliły na przyjęcie, że deficyt Gminy na rok 2018, prognozowany ww. uchwałą został ustalony w rzeczywistej wartości i w tej wysokości będzie mógł być sfinansowany z planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego, który zgodnie z postanowieniami Rady Miejskiej w Maszewie w części zostanie przeznaczony również na spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów długoterminowych.

Uchwałą Nr CCV.398.2018 z dnia 25 maja 2018 r. Skład Orzekający wydał negatywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych, wskazanych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025, przyjętej uchwałą Nr XXX/197/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej WPF zostało wszczęte przez Kolegium Izby uchwałą Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r. z uwagi na wątpliwości co do możliwości oceny realistyczności WPF Gminy Maszewo i formułowaniu przez Kolegium Izby zarzutów dotyczących naruszenia art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały zostało umorzone uchwałą Nr XIV.142.S.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 maja 2018 r. po dokonaniu analizy zgodności z prawem zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniającej

w 2018 r. konieczność zmniejszenia dochodów Gminy, w wyniku czego w budżecie jednostki powstał deficyt budżetu, zwiększenia dla zrównoważenia budżetu przychodów o planowany do zaciągnięcia kredyt długoterminowy i w konsekwencji zwiększenia również długu jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na konieczność wprowadzenia wyżej wymienionych zmian zarówno w budżecie Gminy na rok 2018 r. dla zachowania równowagi tego budżetu oraz w WPF, w których to dokumentach planistycznych przyjęte wartości powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego Kolegium Izby umorzyło postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/197/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

W uzasadnieniu uchwały Nr CCV.398.2018 z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie negatywnej opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych Skład Orzekający wskazał, że pomimo realizacji dochodów i wydatków ogółem oraz dochodów i wydatków bieżących na poziomie ok. 25% wartości planowanych na rok 2018, a także osiągnięciu w tym okresie nadwyżek budżetu i operacyjnej Gmina nie dokonywała kasowego wykonania wydatków roku 2018 w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego powyższe potwierdzało rzeczywisty brak środków finansowych, niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań bieżących jednostki oraz wystąpienie w Gminie braku płynności finansowej. Na bardzo trudną sytuację finansową jednostki wskazała również Burmistrz Maszewa w wyjaśnieniach złożonych przed Kolegium Izby w dniu 22 maja 2018 r., w trakcie którego umorzone zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej z dnia 26 kwietnia 2018 r.: Nr XXX/195/2018 w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2018 oraz Nr XXX/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

3. Analiza wykonania budżetów Gminy Maszewo w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)

3.1. Realizacja dochodów

Analiza została przeprowadzona w oparciu o dane wynikające z rocznych i półrocznych sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i dotyczy wykonania roku 2016, 2017 oraz na koniec II kwartału roku 2018.

W latach 2016-2017 oraz na koniec pierwszego półrocza 2018 r. Gmina zrealizowała dochody odpowiednio w kwotach: 33 317 322,64 zł, 34 798 365,88 zł oraz 17 763 743,88 zł. Poziom wykonania oraz strukturę dochodów budżetowych w analizowanym okresie zaprezentowano w tabeli 7.

Najważniejszym źródłem dochodów Gminy Maszewo są transfery z budżetu państwa, na które składają się dotacje, subwencje oraz wpływy z PIT i CIT. Dochody ze wskazanych tytułów stanowiły w latach 2016-2017 78% i 80% wykonanych dochodów oraz 77% dochodów wykonanych w II kwartale 2018 r.

Drugie miejsce w strukturze dochodów zajmują dochody z podatków i opłat, które stanowiły odpowiednio od 19% w 2016 r., 18% w 2017 r. i do 21% w pierwszym półroczu 2018 r.

Subwencja ogólna w latach 2016-2017 wpłynęła na rachunek Gminy w zaplanowanych wielkościach. W 2016 r. była to kwota 11 989 054,00 zł i w 2017 r. – 12 033 265,00 zł , a udział subwencji w strukturze dochodów stanowił odpowiednio 36% i 35%.

Tabela 7

**Wykonanie dochodów budżetowych Gminy Maszewo
w latach 2016 – 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)**

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018 r.			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Dochody ogółem, z tego:	33 317 322,64	100	98	34 798 365,88	100	94	35 686 789,78	17 763 743,88	100	50
- subwencja	11 989 054,00	36	100	12 033 265,00	35	100	10 046 110,00	5 712 908,00	32	57
- dotacje	10 589 442,65	32	99	11 906 307,81	34	95	11 502 593,78	6 030 554,97	34	52
- dochody własne	10 738 825,99	32	94	10 858 793,07	31	86	14 138 086,00	6 020 280,91	34	43
Dochody ogółem, w tym:	33 317 322,64	100	98	34 798 365,88	100	94	35 686 789,78	17 763 743,88	100	50
- transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencja, PIT i CIT)	25 900 345,31	78	100	27 686 939,85	80	98	25 690 142,78	13 658 686,62	77	53
- pozostałe transfery	116 534,45	0	113	100 178,93	0	93	37 091,00	56 541,89	0	152
- dochody z podatków i opłat	6 436 234,03	19	91	6 399 539,80	18	82	9 127 756,00	3 672 471,37	21	40
- pozostałe dochody	864 208,85	3	92	611 707,30	2	61	831 800,00	376 044,00	2	45
Dochody ogółem, w tym:	33 317 322,64	100	98	34 798 365,88	100	94	35 686 789,78	17 763 743,88	100	50
- dochody bieżące	32 990 782,59	99	98	34 658 857,50	100	95	34 912 925,78	17 576 473,27	99	50
- dochody majątkowe, w tym:	326 540,05	1	81	139 508,38	0	28	773 864,00	187 270,61	1	24
- dochody ze sprzedaży majątku	302 197,25	0	93	122 951,02	0	34	258 800,00	109 110,53	0	42

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

W pierwszym półroczu 2018 r. kwota subwencji to jedynie 10 046 110,00 zł i została zrealizowana w 57%. Na podstawie decyzji Ministra Finansów⁹ Gmina musiała obniżyć dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin o 2 166 527,00 zł. Powyższe spowodowało zachwianie płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego

⁹ decyzja ST3.4755.6.2018 Ministra Finansów z dnia 16 marca 2018 r.

i konieczność wystąpienia o pożyczkę z budżetu państwa na sfinansowanie powstałego deficytu.

W omawianym okresie największy udział w subwencji ogólnej zajmowała część oświatowa subwencji ogólnej (od 59% do 76%). Szczegółowe dane dotyczące subwencji zaprezentowano w tabeli 8.

Tabela 8

**Struktura subwencji ogólnej Gminy Maszewo
w latach 2016 - 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)**

Wyszczególnienie	2016		2017		II kwartał 2018 r.		
	wykonanie	struktura w (%)	wykonanie	struktura w (%)	plan	wykonanie	struktura (w %)
Subwencja ogólna, z tego:	11 989 054,00	100	12 033 265,00	100	10 046 110,00	5 712 908,00	100
- część oświatowa	7 266 246,00	61	7 047 276,00	59	7 253 596,00	4 316 648,00	76
- część wyrównawcza	4 722 808,00	39	4 985 989,00	41	2 792 514,00	1 396 260,00	24
- część równoważąca	-	-	-	-	-	-	-

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

Kolejne znaczące źródło dochodów Gminy Maszewo w latach 2016-2017 oraz w pierwszym półroczu 2018 r. stanowiły dotacje celowe. W analizowanym okresie udział tych dotacji w dochodach ogółem kształtował się na poziomie od 32% w 2016 r. do 34% w roku 2017 i w pierwszym półroczu 2018 r. Najwięcej, bo około 90% stanowiły dotacje z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, które wyniosły 9 325 127,01 zł w 2016 r., 10 765 280,01 zł w 2017 r. oraz 5 278 093,50 zł w II kwartale 2018 r.

Dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych stanowiły jedynie około 10% wszystkich dotacji i wyniosły 1 146 981,19 zł w 2016 r., 1 030 048,87 zł w 2017 r. i jedynie 517 859,00 zł w II kwartale 2018 r. Zwrócić należy uwagę, iż dotacje celowe na realizację zadań finansowanych z udziałem środków z UE stanowią niewielki udział w ogólnych kwotach dotacji i zrealizowane były dopiero od roku 2017 w wysokości 10 000 zł oraz w pierwszym półroczu 2018 r. w kwocie 177 260,58 zł.

Szczegółowe dane dotyczące struktury dotacji celowych otrzymanych przez Gminę przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9

**Źródła dotacji celowych otrzymanych przez Gminę Maszewo
w latach 2016 – 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)**

wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018 r.			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Dotacje celowe ogółem, z tego:	10 589 442,65	100	99	11 906 307,81	100	95	11 502 593,78	6 030 554,97	100	52
1. Dotacje z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	9 325 127,01	88	99	10 765 280,01	90	97	9 885 560,78	5 278 093,50	87	53
2. Dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych, w tym:	1 146 981,19	11	98	1 030 048,87	9	87	875 235,00	517 859,00	9	59
- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	6 042,80	0	100	1 557,36	0	100	0	0	0	0
3. Dotacje celowe na realizację zadań finansowanych z udziałem środków UE, w tym:	0	0	0	10 000,00	0	48	703 907,00	177 260,58	3	25
- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	0	0	0	0	0	0	515 064,00	78 160,08	1	15
4. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	800,00	0	100	800,00	0	100	800,00	800,00	0	100
5. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) między jst, w tym:	116 534,45	1	113	100 178,93	1	94	37 091,00	56 541,89	1	152
- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	18 300,00	0	100	15 000,00	0	100	0	0	0	0

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

Dochody własne Gminy Maszewo w strukturze dochodów stanowiły ogółem od 31-34% i zostały zrealizowane w 2016 r. w kwocie 10 738 825,99 zł i w 2017 r.

RAPORT O STANIE GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY MASZEWO

w wysokości 10 858 793,07 zł. W pierwszym półroczu 2018 r. dochody te wykonano w wartości 6 020 280,91 zł z zaplanowanych do uzyskania w kwocie 14 138 086,00 zł, tj. znacznie wyższej niż w latach poprzednich.

Największym źródłem dochodów własnych Gminy Maszewo są podatki i opłaty lokalne, które stanowią około 60 % dochodów własnych i wyniosły 6 436 234,03 zł w 2016 r., 6 399 539,80 zł w 2017 r. i 3 672 471,37 zł na koniec II kwartału 2018 r. Dochody z ww. tytułu na koniec II kwartału 2018 r. zaplanowano w kwocie aż o 2 728 216,20 zł wyższej od zrealizowanych w roku 2017.

Zauważyć można, że w analizowanym okresie udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiącym drugie najważniejsze źródło dochodów własnych, wzrasta z roku na rok i realizowany jest w około 102% planowanych wartości. I tak, w 2016 r. zrealizowano dochody w wysokości 3 353 066,00 zł, w 2017 r. w kwocie 3 756 923,00 zł, a w pierwszym półroczu 2018 r. w wartości 1 967 274,00 zł z zaplanowanych w wysokości 4 079 330,00 zł. Szczegółowe dane dotyczące struktury dochodów własnych przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10

Dochody własne Gminy Maszewo w latach 2016 - 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Dochody własne ogółem, z tego:	10 738 825,99	100	94	10 858 793,07	100	86	14 138 086,00	6 020 280,91	100	43
1) udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	3 353 066,00	31	102	3 756 923,00	35	102	4 079 330,00	1 967 274,00	33	48
2) udział w podatku dochodowym od osób prawnych	86 117,11	1	118	91 422,97	1	96	100 000,00	5 291,54	0	5
3) podatki i opłaty	6 436 234,03	60	91	6 399 539,80	59	82	9 127 756,00	3 672 471,37	61	40
4) dochody własne – majątkowe	302 197,25	3	92	122 951,02	1	34	258 800,00	109 110,53	2	42
5) pozostałe dochody własne	561 211,60	5	91	487 956,28	4	77	572 200,00	266 133,47	4	47

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

Okres poddany analizie wskazuje wyraźnie, że Gmina Maszewo zaczęła korzystać ze środków pochodzących z UE dopiero od 2017 r., przy czym w pierwszym półroczu 2018 r. mamy do czynienia z realizacją środków na zadania majątkowe.

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11

Dochody Gminy Maszewo przeznaczone na zadania realizowane z udziałem środków UE w latach 2016 – 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Środki z UE, z tego:	0	0	0	10 000,00	100	48	703 907,00	177 260,58	100	25
- bieżące	0	0	0	10 000,00	100	48	188 843,00	99 100,50	56	52
- majątkowe	0	0	0	0	0	0	515 064,00	78 160,08	44	15

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

Analizując dochody Gminy Maszewo, należy zwrócić szczególną uwagę również na niski udział w dochodach ogółem dochodów majątkowych, który w latach 2016-2017 oraz II kwartale 2018 r. kształtował się na poziomie około 1%.

Realizacja dochodów z ww. tytułu w 2016 r. osiągnęła 81%, przy czym w roku 2017 dochody wykonano zaledwie w 28%, a na koniec II kwartału 2018 r. zrealizowano w wysokości 187 270, 61 zł z planowanych w kwocie 258 800,00 zł, co stanowi 24%.

Także dochody ze sprzedaży majątku wykonywane są na coraz niższym poziomie w stosunku do planu. I tak, w 2016 r. dochody z ww. tytułu zrealizowano w wysokości 302 197,25 zł, co stanowiło 92% planu, zaś w 2017 r. w kwocie 122 951,02 zł, co stanowiło 34% planu. W pierwszej połowie 2018 r. dochody te wykonano w wartości 109 110,53 zł, co stanowi 42% dochodów planowanych w wysokości 258 800 zł.

Niska realizacja dochodów majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku może znacząco wpłynąć na zachowanie bądź nie zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

3.2. Realizacja wydatków

Analiza została przeprowadzona w oparciu o dane wynikające z rocznych i półrocznych sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych i dotyczy wykonania w latach 2016 i 2017 oraz na koniec II kwartału 2018 r.

W strukturze wydatków Gminy Maszewo wyraźnie rysuje się przewaga wydatków bieżących, których udział wynosi od 94% do 97% oraz ich znaczny wzrost w kolejnych latach. W 2016 r. wydatki bieżące wykonano w kwocie 29 619 293,33 zł, w 2017 r. w wysokości 31 767 660,41 zł, a w I półroczu 2018 r. już w wartości 15 770 916,83 zł z zaplanowanych w kwocie 33 760 828,24 zł.

Najbardziej znaczącą pozycję w ramach wydatków bieżących zajmują wydatki jednostek budżetowych, w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, stanowiące od 32% do 35% wydatków ogółem.

Kolejną pozycję, zajmują wydatki ponoszone na świadczenia na rzecz osób fizycznych, stanowiące od 31% do 34% wydatków ogółem. Najniższy udział w strukturze wydatków zajmują wydatki na programy finansowane z udziałem środków unijnych.

Wydatki majątkowe stanowiące od 3% do 6% ogólnej struktury wydatków wykonano w 2016 r. w wysokości 1 768 824,86 zł, w 2017 r. w kwocie 840 371,80 zł, a w pierwszym półroczu 2018 r. w wartości 625 010,02 zł. Zwraca się uwagę, że w 2017 r. wydatki majątkowe zrealizowano zaledwie w 57% w stosunku do założonego planu.

Szczegółowe dane dotyczące struktury wydatków przedstawiono w tabeli 12.

Analizując strukturę wydatków pod względem kierunku ich wydatkowania, zauważyć można, że w Gminie Maszewo dominują wydatki na oświatę i wychowanie. Stanowią one od 34% do 36% ogółu wydatków.

W 2016 r. drugą pozycję zajmowała pomoc społeczna, jednak w związku z nowymi zadaniami nałożonymi na Gminę, m.in. Program 500+ oraz z uwagi na zmianę klasyfikacji budżetowej od 2017 r. wydatki na rodzinę stanowią od 28% do 30% wydatków ogółem.

Tabela 12

Wydatki Gminy Maszewo w latach 2016 – 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018 r.			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Wydatki ogółem, w tym:	31 388 118,19	100	97	32 608 032,21	100	93	36 059 533,93	16 395 926,85	100	45
Wydatki bieżące, z tego:	29 619 293,33	94	97	31 767 660,41	97	94	33 760 828,24	15 770 916,83	96	47
1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na:	17 583 673,40	56	97	18 527 065,75	57	94	20 507 480,21	9 453 714,47	58	46
- wynagrodzenia i składki od nich naliczane	10 107 074,97	32	99	11 508 622,99	35	97	12 471 850,42	5 575 840,07	34	45
- wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań	7 476 598,43	24	95	7 018 442,76	21	91	8 035 629,79	3 877 874,40	24	48
2) dotacje na zadania bieżące	1 657 583,12	5	97	1 511 925,64	5	92	1 848 536,00	867 115,34	5	47
3) świadczenia na rzecz osób fizycznych	9 798 608,91	31	97	11 163 515,41	34	94	10 943 584,69	5 225 973,26	32	48
4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych	0	0	0	9 499,60	0	36	221 215,00	101 623,87	1	46
5) wypłaty z tytułu poręczeń udzielonych przez jednostkę, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6) obsługa długu jednostki samorządu terytorialnego	579 427,90	2	97	555 654,01	2	93	240 012,34	122 489,89	1	51

Tabela 12 (c.d.)

Wydatki Gminy Maszewo w latach 2016 – 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018 r.			
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie (w %)
Wydatki majątkowe, w tym na:	1 768 824,86	6	99	840 371,80	3	57	2 298 705,69	625 010,02	4	27
inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na:	1 768 824,86	6	99	840 371,80	3	57	2 298 705,69	625 010,02	4	27
- programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych	0	0	0	0	0	0	995 532,00	314 625,07	2	32
- objęcie udziałów w spółkach prawa handlowego	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

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

Dużym obciążeniem budżetu Gminy Maszewo są również wydatki na administrację publiczną, które w 2016 r. wykonano w wysokości 3 526 146,61 zł, w 2017 r. w kwocie 3 389 012,68 zł, a na koniec II kwartału 2018 r. w wartości 1 427 722,77 zł z zaplanowanych w kwocie 3 239 171,36 zł.

Szczegółowe dane wydatków według kierunków wydatkowania przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13

**Wydatki Gminy Maszewo według kierunków
w latach 2016 - 2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)**

Wyszczególnienie	2016		2017		II kwartał 2018 r.	
	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie	struktura (w %)	wykonanie	struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	31 388 118,19	100	32 608 032,21	100	16 395 926,85	100
010 Rolnictwo i łowiectwo	882 258,67	3	879 126,20	3	602 641,14	4
500 Handel	0	0	0	0	0	0
550 Hotele i restauracje	0	0	0	0	0	0
600 Transport i łączność	401 650,45	1	219 902,12	1	182 406,54	1
630 Turystyka	0	0	0	0	0	0
700 Gospodarka mieszkaniowa	163 858,48	1	116 672,83	0	134 937,60	1
710 Działalność usługowa	141 713,56	0	100 441,23	0	77 851,59	0
750 Administracja publiczna	3 526 146,61	11	3 389 012,68	10	1 427 722,77	9
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	6 475,99	0	1 716,00	0	4 466,77	0
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	454 943,21	1	333 449,72	1	143 052,07	1
757 Obsługa długu publicznego	579 427,90	2	555 654,01	2	122 489,89	1
758 Różne rozliczenia	0	0	0	0	0	0
801 Oświata i wychowanie	10 614 156,21	34	11 475 211,30	35	5 959 261,98	36
851 Ochrona zdrowia	139 528,20	0	108 157,58	0	40 786,07	0
852 Pomoc społeczna	9 889 990,81	32	1 404 874,17	4	1 000 683,09	6
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0	0	0	0	0	0
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	424 147,94	1	436 458,77	1	215 165,32	1
855 Rodzina	0	0	9 762 225,42	30	4 590 328,61	28
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 022 693,37	6	2 009 618,04	6	1 090 087,02	7
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 160 783,64	4	958 591,67	3	458 977,13	3
926 Kultura fizyczna	980 343,15	3	856 920,47	3	345 069,26	2

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

3.3. Wynik budżetu, przychody, rozchody

W analizowanym okresie budżet Gminy Maszewo był planowany i wykonywany jako budżet nadwyżkowy. W 2016 r. nadwyżka została wykonana w kwocie 1 929 204,45 zł, co stanowiło 105 % planu, zaś w 2017 r. w wysokości 2 190 333,67 zł, co stanowiło 115% planu. Sytuacja zmieniła się w pierwszym półroczu 2018 r. w związku z omawianym już w części dochodów budżetu obniżeniem planu dochodów z tytułu subwencji o kwotę 2 166 527,00 zł. Na koniec II kwartału 2018 r. planuje się na deficyt budżetowy w wysokości 372 744,15 zł.

RAPORT O STANIE GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY MASZEWO

Nadwyżki budżetu wypracowane w latach 2016-2017 w całości przeznaczone były na spłatę długu zwrotnego. W podanym okresie Gmina nie realizowała żadnych nowych przychodów związanych z zaciągnięciem długu zwrotnego.

W roku 2018 konieczne będzie zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa na pokrycie powstałych zobowiązań.

Szczegółowe dane dotyczące wyniku budżetu, przychodów i rozchodów przedstawiono w tabeli 14.

Tabela 14

Wynik, przychody i rozchody budżetu Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016			2017			II kwartał 2018 r.		
	plan	wykonanie	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	wykonanie (w %)	plan	wykonanie	wykonanie (w %)
Wynik budżetu:	1 833 740,00	1 929 204,45	105	1 907 677,00	2 190 333,67	115	-372 744,15	1 367 817,03	-
Przychody ogółem, w tym:	0	0	0	0	0	0	2 166 527,00	91 674,73	4
zaciągnięcie długu zwrotnego	0	0	0	0	0	0	2 166 527,00	0	-
wolne środki i nadwyżka	0	0	0	0	0	0	0	91 674,73	-
Rozchody ogółem, w tym:	1 833 40,00	1 863 172,49	102	1 907 677,00	1 847 685,60	97	1 793 782,85	933 774,25	52
spłata długu zwrotnego, w tym:	1 833 740,00	1 863 172,49	102	1 907 677,00	1 847 685,60	97	1 793 782,85	933 774,25	52
- wyłączenia	0	0		0	0	0	0	0	0

Zródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Maszewo

Miernikiem kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego 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.

Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r. 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.

W latach 2016-2017 oraz w I półroczu 2018 r. jednostka nie miała problemu z zachowaniem dodatniego wyniku operacyjnego, na co wskazują dane zaprezentowane w tabeli 15.

Obniżenie dochodów z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, spowodowało konieczność zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na pokrycie powstałego deficytu budżetowego oraz przystąpienie Gminy Maszewo do programu postępowania naprawczego.

Tabela 15

Wynik operacyjny Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	2016		2017		II kwartał 2018 r.	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
Wynik operacyjny (dochody bieżące - wydatki bieżące)	3 213 734,14	3 371 489,26	2 898 135,74	2 891 197,09	1 152 097,54	1 805 556,44
Wynik operacyjny z uwzględnieniem kwoty wolnych środków (art. 242 ustawy o finansach publicznych)	3 213 734,14	3 371 489,26	2 898 135,74	2 891 197,09	1 152 097,54	1 897 231,17

Zródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-NDS Gminy Maszewo

Zgodnie z obowiązującą wieloletnią prognozą finansową, przyjętą przez Radę Miejską uchwałą Nr XXXII/223/2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r. na koniec 2018 r. Gmina nie będzie spełniać relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż przewidywana różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wyniesie – 1 786 399,15 zł.

4. Zadłużenie Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i II kwartale 2018 r.

Zadłużenie Gminy na koniec 2016 r. wynosiło 14 014 021,93 zł i w dalszym okresie podlegającym analizie ulegało zmniejszeniu. W 2017 r. jednostka zadłużona była na kwotę 12 493 300,22 zł, a na koniec II kwartału 2018 r. zadłużenie wynosiło 11 329 610,88 zł. Obciążenie dotyczy głównie zobowiązań długoterminowych i zobowiązań wymagalnych.

RAPORT O STANIE GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY MASZEWO

W przypadku Gminy Maszewo wyjątkowo niepokojący jest znaczny wzrost zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych, których wysokość w 2016 r. wynosiła ogółem 1 796 594,60 zł, w 2017 r. – 2 357 089,95 zł, a w pierwszym półroczu 2018 r. – 2 290 235,34 zł.

Szczegółowe dane dotyczące zadłużenia Gminy zaprezentowano w tabeli 16.

Tabela 16

Zadłużenie Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i w II kwartale 2018 r. (w zł)

Wyszczególnienie	II kwartał 2018	2017	2016	% dynamiki (rok poprzedni=100)		
				2018	2017	2016
Zobowiązania ogółem	11 329 610,88	12 493 300,22	14 014 021,93	91	89	97
kredyty, pożyczki, obligacje	9 039 375,54	10 136 210,27	12 217 427,33	89	83	85
- krótkoterminowe	0	0	0	0	0	0
- długoterminowe	9 039 375,54	10 136 210,27	12 217 427,33	89	83	85
zobowiązania wymagalne	2 290 235,34	2 357 089,95	1 796 594,60	97	131	404
- z tyt. dostaw towarów i usług	1 326 161,10	858 205,14	870 059,61	155	99	1957
- pozostałe	964 074,24	1 498 884,81	926 534,99	64	162	0
w tym wobec ZUS	412 540,74	700 994,55	363 536,71	59	192	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-Z Gminy Maszewo

Począwszy od 2014 r., ograniczeniu podlega możliwość obciążania budżetu obsługą zadłużenia. Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wprowadzającym dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, zakazuje się uchwalenia budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Zagrożenie niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych po raz pierwszy pojawiło się w Gminie Maszewo w 2018 r.

W związku z przystąpieniem Gminy do realizacji programu naprawczego i ewentualnym zaciągnięciem pożyczki z budżetu państwa dopuszczalne będzie niespełnienie ww. relacji w latach 2019-2021.

Na podstawie obecnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej, przyjętej przez Radę Miejską w Maszewie uchwałą Nr XXXII/223/2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r. relacja z art. 243 kształtuje się jak w tabeli 17.

Tabela 17

Wskaźnik spłaty zobowiązań Gminy Maszewo w latach 2018-2025

wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ¹⁾	10,74	5,17	4,99	5,73	10,8	11,13	11,47	11,54
Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań	5,94	6,29	5,79	6,07	5,79	2,90	2,75	3,18
Zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK

Zródło: opracowanie własne

Jak wynika z danych przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej Gmina naruszyła art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019-2021. W latach 2022-2025 relacja będzie spełniona. Podstawową przyczyną niezachowania ustawowej relacji zadłużenia przez Gminę Maszewo jest aktualna wysokość zadłużenia spotęgowana brakiem płynności finansowej jednostki i zdolności do obsługi tego zadłużenia.

W roku 2018 niezachowana zostanie również relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z ustalonym harmonogramem, spłata zobowiązań z tytułu już zaciągniętych kredytów i pożyczek a także planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa powinna nastąpić do 2025 r. W 2018 r. z planowanej pożyczki z budżetu państwa nastąpi spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w wysokości 1 793 782,85 zł oraz sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 3 290 217,15 zł. Łączna kwota środków zewnętrznych (pożyczka z budżetu państwa), jakie zapewnią Gminie właściwą realizację zadań wynosi 5 084 000,00 zł.

5. Wyniki działalności kontrolnej

W okresie od 7 kwietnia do 31 lipca 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Maszewo za lata 2013-2016, wybranych zagadnień za okres sprzed 2013 r. oraz występujących w roku 2017.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały przede wszystkim ze złej organizacji pracy w Urzędzie Miejskim, z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz braku działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Poniżej przedstawiono ważniejsze ze stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie spraw budżetowych i finansowych, w tym zaciągania i regulowania zobowiązań, zamówień publicznych, a także w zakresie sprawozdawczości, rachunkowości oraz spraw organizacyjnych.

5.1. Nieprawidłowości w zakresie spraw budżetowych i finansowych oraz przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych

Wydatków zaplanowanych do realizacji w zakresie przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, objętych uchwałą budżetową jednostki samorządu terytorialnego na 2015 r. (po zm.) nie zwiększono o środki pozyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i niewykorzystane w roku 2014 na realizację tych zadań w wysokości 132 803,67 zł. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁰ i art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹ wartości niewykorzystanych środków nie uwzględniono w wydatkach na realizację ww. zadań, przedstawionych w przedłożonym Radzie Miejskiej projekcie uchwały na rok 2015.

Kasową obsługę Urzędu Miejskiego i samorządowych jednostek organizacyjnych w latach 2014-2016 (do 16 kwietnia), w oparciu o umowę z dnia 16 kwietnia 2014 r., prowadził bank, w którym na podstawie odrębnych umów w każdym z ww. lat jednostka samorządu terytorialnego zaciągała kredyty obrotowe do kwoty 500 000,00 zł. Kolejną umowę na obsługę bankową budżetu jednostki samorządu terytorialnego z tym samym bankiem w 2016 r. Gmina zawarła na okres od 17 kwietnia 2016 r. do 16 kwietnia 2018 r. bez ustalenia wartości zamówienia publicznego (opłat, prowizji, odsetek i innych podobnych

¹⁰ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

¹¹ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)

świadczeń) z uwzględnieniem okresu jego wykonywania, wymaganej art. 34 ustawy Prawo zamówień publicznych¹² w zw. z art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie umów kredytowych (2) oraz ugody określającej dobrowolną spłatę zadłużenia Gminy, zawartych z instytucjami bankowymi w latach 2011, 2013 i 2016, do obsługi ww. zobowiązań wskazano rachunek bieżący jednostki samorządu terytorialnego, a instytucjom bankowym – wbrew zakazowi wynikającemu z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych – udzielono pełnomocnictwa do dysponowania tym rachunkiem, w szczególności do jego obciążania zobowiązaniami powstałymi z ww. umów i ugody, bez oddzielnej dyspozycji Gminy. Zgodnie z udzielonymi pełnomocnictwami w przypadku braku środków finansowych na rachunku bieżącym budżetu instytucje bankowe miały prawo zaspokojenia swoich roszczeń z pierwszych wpływów, niezależnie od innych dyspozycji i przed wszystkimi innymi płatnościami, z wyjątkiem tytułów wykonawczych oraz dokumentów mających moc takich tytułów.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2017-2025, przyjętej uchwałą Nr XX/123/2016 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2016 r. (po zm.):

- a) planowane w 2017 r. rozchody z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów (8) zaprezentowano w łącznej wartości 1 907 677,00 zł, zamiast w wynikającej z zawartych umów kwocie ogółem 1 965 621,00 zł (różnica 57 944,00 zł);
- b) planowany dług, którego spłata dokona się wydatkami zaprezentowano:
 - na 2017 r. w kwocie 2 387 210,48 zł, zamiast w wartości 2 414 348,1 zł (różnica 27 137,67 zł),
 - na 2018 r. w kwocie 2 075 835,20 zł, zamiast w wartości 2 078 765,20 zł (różnica 3 030,00 zł);
- c) nie wykazano prognozowanych na 2017 r. wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń w kwocie 31 103,68 zł, wynikającej z poręczenia wekslowego udzielonego samorządowej instytucji kultury,

co świadczy o braku realistyczności tego dokumentu planistycznego, wymaganej art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹³. Powyższe spowodowało zmianę prognozowanego na 2017 r. wskaźnika łącznej spłaty zobowiązań z 7,25% na 7,51% (przy dopuszczalnym wskaźniku ustalonym w tym dokumencie w wysokości 10,97%, a w wyniku ustaleń kontroli 9,78%).

¹² ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)

¹³ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.)

W 2016 r. Gmina dokonała spłaty rat kapitałowych zaciągniętych kredytów (9) w wysokości 1 863 172,49 zł, w wyniku czego limit rozchodów ustalony przez Radę Miejską uchwałą budżetową (1 833 740,00 zł) został przekroczony o 29 432,49 zł, czym naruszono art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴ w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Środki finansowe w wysokości 559 942,00 zł, w dniu 22 grudnia 2016 r. otrzymane w ramach subwencji (część oświatowa subwencji ogólnej) na styczeń roku 2017, zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego w grudniu 2016 r., czym naruszono kompetencje Rady Miejskiej, wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵, zgodnie z którym o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wykorzystanie dochodów roku następnego na wydatki roku bieżącego świadczy również o sfinansowaniu deficytu jednostki samorządu terytorialnego ze źródła niewymienionego w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W 2016 r. nieterminowo regulowano należności publicznoprawne:

- a) zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Miejskiego w wysokości ogółem 188 630,00 zł, na rachunek urzędu skarbowego przekazano od 15 do 392 dni po terminie ustawowym, określonym art. 38 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶. Skutkiem zaniechania odprowadzenia przez płatnika pobranych zaliczek w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownikom wypłacono należne wynagrodzenia była zapłata odsetek w łącznej kwocie 10 429,00 zł;
- b) składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Miejskiego, należne do odprowadzenia za styczeń, kwiecień oraz sierpień 2016 r. w wysokości ogółem 89 000,89 zł, na rachunek bankowy zakładu ubezpieczeń społecznych przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 33 dni po terminie ustawowym, określonym art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷. Skutkiem zaniechania wykonania ww. zobowiązania w terminie do 5 dnia

¹⁴ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

¹⁵ ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 z późn. zm.)

¹⁶ ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)

¹⁷ ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)

miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano wypłaty wynagrodzeń była zapłaćta odsetek w łącznej kwocie 136,00 zł;

- c) składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych należne za październik i listopad 2016 r. w wartości ogółem 5 407,00 zł na rachunek bankowy Funduszu przekazano z opóźnieniem odpowiednio 38 i 9 dni po terminie ustawowym, określonym art. 29 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁸. Skutkiem zaniechania wykonania ww. zobowiązania w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym naliczono składkę była zapłaćta odsetek w łącznej kwocie 23,00 zł, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) zobowiązania z tytułu nabytych materiałów i usług oraz inne wydatki związane z działalnością jednostki o wartości 1 034 752,17 zł zapłaćcono po terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie opatrzonej kontrasygnatą Skarbnika umowy z dnia 29 czerwca 2015 r. Burmistrz udzieliła zamówienia publicznego na realizację zadania „Przebudowa części istniejącego budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w m. Bagna” o wartości 142 103,60 zł, wskutek czego limit wydatków na jego wykonanie (130 000,00 zł), ustalony przez Radę Miejską uchwałą Nr IV/16/15 z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2015 (po zm.) został przekroczony o 12 103,60 zł, czym naruszono art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W 2015 r. Gmina zrealizowała zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na wykonanie których – wbrew zasadom wyrażonym w art. 254 pkt 3 i art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych – poniosła wydatki bez upoważnienia, określonego uchwałą budżetową, w tym na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów:

- a) na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (rozd. 75107), zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r.:
- w dniu 26 marca 2015 r. w kwocie 137,43 zł na montaż tablicy ogłoszeniowej dla obwieszczeń wyborczych (§ 4300); plan na tego rodzaju wydatek ustalony został zarządzeniem Nr 53/2015 Burmistrza z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie zmian

¹⁸ ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721)

budżetu Gminy na rok 2015 oraz ustalenia zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych;

- w dniach 11, 13 i 25 maja 2015 r. w łącznych kwotach 259,08 zł i 30,15 zł tytułem składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) i na Fundusz Pracy (§ 4120) od wynagrodzeń wypłaconych w oparciu o zawarte umowy zlecenia; plan na tego rodzaju wydatki ustalony został zarządzeniem Nr 92/2015 Burmistrza z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na rok 2015 oraz ustalenia zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych;
- b) Referendum ogólnokrajowego (rozdz. 75110), zarządzonych na dzień 6 września 2015 r. w dniach 10 i 11 września 2015 r. w kwotach 27,46 zł i 191,52 zł tytułem składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) i na Fundusz Pracy (§ 4120) od wynagrodzeń wypłaconych w oparciu o zawarte umowy zlecenia; plan na tego rodzaju wydatki ustalony został zarządzeniem Nr 154/2015 Burmistrza z dnia 30 września 2015 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na rok 2015 oraz ustalenia zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych;
- c) wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (rozdz. 75108), zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.:
- w dniu 17 września 2015 r. w kwocie 137,43 zł na montaż tablicy ogłoszeniowej dla obwieszczeń wyborczych (§ 4300); plan na tego rodzaju wydatki ustalony został zarządzeniem Nr 148/2015 Burmistrza z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na rok 2015 oraz ustalenia zmian w planach finansowych jednostek organizacyjnych;
 - w dniu 26 października 2015 r. w kwotach 230,85 zł i 33,09 zł tytułem składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych w oparciu o zawarte umowy zlecenia; pomimo wystąpienia przesłanek do poniesienia tego rodzaju wydatków do końca 2015 r. w budżecie Gminy nie ustalono limitów stanowiących podstawę ich dokonania, a zrealizowane wydatki początkowo prawidłowo sklasyfikowane odpowiednio w §§ 4110 i 4120 – notą Nr 44 z dnia 30 listopada 2015 r. – przeniesiono do § 4300 Zakup usług pozostałych. Ww. dokument stanowiący podstawę zapisów w księgach rachunkowych nie zawierał, wymaganego art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości¹⁹, stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania

¹⁹ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)

go do ujęcia w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Ponadto na organizację wyborów poniesiono wydatki z przekroczeniem limitów określonych w budżecie Gminy, w tym:

- a) w dniach 8 maja i 21 maja 2015 r. na przeprowadzenie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (I i II tura) udzielono zaliczek na wypłaty diet dla członków komisji wyborczych w wysokościach 6 480,00 zł i 6 190,00 zł, w wyniku czego w podanych terminach przekroczono ustalone limity na tego rodzaju wydatki (rozd. 75107 § 3030) o kwoty odpowiednio: 580,00 zł i 870,00 zł;
- b) w dniach 3 listopada i 17 grudnia 2015 r. na przeprowadzenie Referendum ogólnokrajowego poniesiono wydatki na zakup materiałów (§ 4210) i usług (§ 4300), w wyniku czego limity na tego rodzaju wydatki przekroczono odpowiednio o kwoty 551,07 zł i 560,00 zł,

czym naruszono art. 254 pkt 3 i art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Z naruszeniem obowiązujących terminów:

- a) wynagrodzenia należne Skarbnikowi i Sekretarzowi w 2015 r. wypłacono:
- za styczeń w łącznej kwocie 9 204,09 zł w dniu 9 lutego, zamiast w terminie do 28 stycznia,
 - za marzec w łącznej kwocie 9 324,32 zł w dniach 9 i 13 kwietnia, zamiast w terminie do dnia 28 marca,
 - za lipiec w łącznej kwocie 7 333,04 zł w dniu 3 sierpnia, zamiast w terminie do dnia 28 lipca;
- co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. § 6 pkt 1 lit. c Regulaminu pracy Urzędu Miejskiego w Maszewie²⁰;
- b) dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2015 r. pracownikom Urzędu Miejskiego wypłacono w dniach: 30 czerwca, 18 lipca i 7 października 2016 r., zamiast nie później niż do dnia 31 marca 2016 r., czym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²¹.

Diety radnych i sołtysów za styczeń-czerwiec 2016 r. należne w kwotach odpowiednio od 7 200,00 zł do 7 800,00 zł oraz od 5 126,00 zł do 5 280,00 zł wypłacono ww. z opóźnieniem od 5 do 84 dni w stosunku do terminu wypłaty tych należności,

²⁰ wprowadzonego do stosowania zarządzeniem Nr 628/09 Burmistrza z dnia 15 czerwca 2009 r.

²¹ ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1144 z późn. zm.)

wyznaczonym do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który przysługują i wynikającym z uchwał Rady Miejskiej: Nr III/17/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych ryczałtowych diet dla radnych Rady Miejskiej w Maszewie (§ 5) oraz Nr XIII/103/08 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych z Gminy Maszewo (§ 4).

W 2015 r. należny do odprowadzenia odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych przekazano na wyodrębniony rachunek bankowy tego Funduszu:

- a) w terminie do dnia 31 maja w kwocie 2 187,84 zł (4 %), zamiast w wysokości co najmniej 37 672,19 zł, stanowiącej 75 % równowartości dokonanego odpisu,
- b) w terminie do dnia 30 września w kwocie 25 672,19 zł (51 %), zamiast równowartości dokonanego odpisu w wysokości 50 229,60 zł (100 %),

czym naruszono art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²².

W latach 2014-2016 z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazano środki finansowe w łącznej kwocie 92 700,00 zł, z których następnie ponoszono wydatki bieżące Gminy, co było niezgodne z zasadami gospodarowania środkami tego Funduszu, przeznaczonymi na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu, określonymi § 8 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Powyższe świadczy również o nieuprawnionym finansowaniu deficytu jednostki samorządu terytorialnego ze źródeł niewymienionych w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W latach 2015-2016 – zamiast w formie przekazanej dotacji celowej – bezpośrednio z budżetu Gminy poniesiono wydatki w łącznej kwocie 20 957,34 zł na działalność bieżącą podmiotów (4) niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, czym naruszono zasadę finansowania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w podanym zakresie, określoną art. 44 ust. 2 w zw. z art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Zwrotu niewykorzystanej w 2016 r. dotacji celowej w kwocie 4 583,07 zł, otrzymanej przez Gminę na realizację zadania z zakresu administracji rządowej (rozd. 75011 § 2010) dokonano w dniu 16 maja 2017 r., zamiast w terminie do dnia 31 stycznia 2016 r.,

²² ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 111)

czym naruszono art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z tytułu nieterminowego zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zapłacono odsetki w wysokości 149,00 zł.

Począwszy od dnia 1 grudnia 2012 r. miesięczne zasadnicze wynagrodzenie Skarbnika określono w wysokości 4 874,00 zł, zamiast w wartości nieprzekraczającej 4 800,00 zł, czym naruszono maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla ww. pracownika zatrudnionego na podstawie powołania, ustalony § 3 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²³. Wskutek powyższego Skarbnikowi wypłacono w zawyżonej wartości: wynagrodzenie za okres grudzień 2012 - grudzień 2016 o kwotę 4 351,20 zł oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne za lata 2012-2016 o kwotę 376,78 zł, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Sekretarz będąca osobą wykonującą obowiązki pracodawcy wobec Burmistrza – przed upływem w 2014 r. kadencji – nie udzieliła ww. urlopu wypoczynkowego należnego do wykorzystania w latach 2010-2014, czym naruszyła art. 168 w zw. z art. 152 § 1 ustawy Kodeks pracy²⁴. Za niewykorzystany urlop wypoczynkowy z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. Burmistrz wypłacono ekwiwalent pieniężny w wysokości 11 279,84 zł.

W 2016 r. z okazji „Dnia pracownika samorządowego” pracownikom Urzędu Miejskiego (40) Burmistrz przyznała i wypłaciła jednorazowe nagrody w łącznej kwocie 23 480,72 zł pomimo, że możliwości wypłaty tego rodzaju nagrody nie przewidziano obowiązującym w podanym okresie Regulaminie przyznawania nagród innych niż nagroda jubileuszowa²⁵. Powyższe stanowiło naruszenie art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych²⁶, według którego pracownikom samorządowym, zatrudnionym na podstawie powołania i umowy o pracę można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Wypłat zryczałtowanych diet dla członków komisji obwodowych, biorących udział w czynnościach związanych z przeprowadzeniem w 2015 r. głosowania oraz ustaleniem wyników tego głosowania dokonano na podstawie imiennych list, sporządzonych

²³ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398 z późn. zm.)

²⁴ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502)

²⁵ wprowadzonym do stosowania zarządzeniem Nr 627/09 Burmistrza z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Maszewie

²⁶ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)

przez Pełnomocnika ds. wyborów, bez pisemnego potwierdzenia udziału członków w tych czynnościach, w wysokościach:

- a) 11 800,00 zł dla członków obwodowych komisji wyborczych (35) w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., w tym na głosowania w dniu 10 maja i 24 maja 2015 r. po 5 900,00 zł;
- b) 3 940,00 zł dla członków obwodowych komisji ds. referendum (26) w Referendum ogólnokrajowym, zarządzonym na dzień 6 września 2015 r.;
- c) 6 220,00 zł dla członków obwodowych komisji wyborczych (37) w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.,

co było niezgodne z § 8 ust. 7 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych (...) ²⁷ – pkt a i pkt c oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom obwodowych komisji do spraw referendum w referendum ogólnokrajowym oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy ²⁸ – pkt b. Ponadto zryczałtowane diety w łącznej kwocie 1 970,00 zł za pełnienie dyżurów przy ww. wyborach (sklasyfikowane w rozdz. 75107, 75110 i 75108 § 4300 w kwotach odpowiednio: 870,00 zł, 520,00 zł i 580,00 zł) wypłacono również pracownikom Urzędu Miejskiego (3) niebędącym członkami obwodowych komisji wyborczych, z którymi w opisanym stanie faktycznym należało zawrzeć umowy zlecenia, a od wypłaconych wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) odprowadzić należne składki ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Bez stosownych poleceń wyjazdów służbowych, określających miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży, środek transportu właściwy do jej odbycia, a także jego rodzaj i klasę oraz rozliczenia kosztów tych podróży, członkom obwodowych komisji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Referendum ogólnokrajowego oraz do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. zwrócono koszty tych podróży w łącznej kwocie 1 528,28 zł, co było sprzeczne z § 3, § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu

²⁷ uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy (M. P. z 2011 r. Nr 23, oz. 252 z późn. zm.) – dalej: uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych (...)

²⁸ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom obwodowych komisji do spraw referendum w referendum ogólnokrajowym oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy (Dz. U. Nr 75, poz. 676 z późn. zm.)

w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej²⁹ w zw. z § 3 ust. 1 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych (...).

W 2015 r. za cenę 200,00 zł Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie³⁰, w którym urządzono lokal wyborczy w celu zorganizowania i przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, udostępnił Burmistrzowi sprzęt komputerowy, łącze internetowe i linię telefoniczną niezbędne do wykonania tego zadania. Za udostępniony sprzęt i łącza z budżetu Gminy zapłacono Ośrodkowi Kultury ogółem 400,00 zł, tj. w wartości o 200,00 zł przekraczającej zaciągnięte zobowiązanie, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. Burmistrz nie odrzuciła wniosku sołectwa Radzanek o przyznanie w 2016 r. środków z funduszu sołectkiego w kwocie 15 008,52 zł, pomimo że wniosek ten nie zawierał uzasadnienia przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa, co było niezgodne z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołectkim³¹. Ponadto we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków, w 2016 r. wykonanych w ramach funduszu sołectkiego, wykazano kwotę 130 801,38 zł, która nie odpowiadała łącznej wartości wydatków poniesionych na realizację tego rodzaju zadań przez poszczególne sołectwa według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., wynikających z ewidencji księgowej, co było sprzeczne z § 4 ust 3 rozporządzenia w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołectkiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot³².

Umowy i zlecenia powodujące powstanie zobowiązań pieniężnych Gminy:

- a) na rok 2014 w łącznej kwocie 11 241,05 zł, w tym związanych z częściowym pokryciem kosztów funkcjonowania Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Goleniowie, badaniem oraz zastosowaniem środka awersyjnego osoby uzależnionej od alkoholu oraz opracowaniem projektu budowlanego wraz z mapą do celów projektowych (...) dla inwestycji (...),

²⁹ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167)

³⁰ dalej Ośrodek Kultury

³¹ ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.)

³² rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołectkiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot (Dz. U. z 2014 r. poz. 916)

b) na rok 2015 r. w łącznej kwocie 5 572,43 zł, w tym związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (13 przypadków – 2 222,43 zł), Referendum ogólnokrajowego (6 przypadków – 1 500,00 zł) oraz do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (7 przypadków – 1 987,43 zł) nie zostały opatrzone kontrasygnatą Skarbnika, albo osoby przez niego upoważnionej, czym naruszono art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie umowy z dnia 1 lipca 2015 r. Gmina oddała w dzierżawę tereny pod pojemniki na odzież używaną i inne tekstylia. Pomimo zawarcia ww. umowy w okresie od lipca 2015 r. do czerwca 2017 r. nie ustalono należnego od dzierżawcy czynszu w wysokości 123,00zł miesięcznie (ogółem 2 952,00 zł), czym naruszono art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

5.2. W zakresie podatków i sprawozdawczości podatkowej

W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2016 r. przez Urząd Skarbowy w Szczecinie, Gmina będąca podatnikiem podatku od nieruchomości w latach 2011-2015 – w dniu 1 września 2016 r. – złożyła organowi podatkowemu stosowne deklaracje na podatek od nieruchomości, stanowiących w podanym okresie jej własność oraz będących w użytkowaniu wieczystym. W złożonych deklaracjach wykazano również powierzchnie podlegające zwolnieniu z opodatkowania na mocy uchwały Nr XI/83/03 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 listopada 2003 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości. Pomimo złożenia ww. deklaracji danych dotyczących opodatkowania nieruchomości gminnych oraz udzielonych zwolnień nie wprowadzono do ewidencji podatkowej, co świadczy o braku rzetelności ksiąg rachunkowych, wymaganej art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości³³ w zw. z § 3 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego³⁴. Z powodu opisanego zaniechania, w sporządzonych w dniu 7 kwietnia 2017 r. rocznych sprawozdaniach: Rb-27S z wykonania planu dochodów podatkowych za okres sprawozdawczy od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. (korekta Nr 3) i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy w 2016 r. (korekta Nr 1) skutki:

a) obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości wykazano w kwocie 701 648,00 zł, zamiast w wartości 1 427 932,00 zł (różnica 726 284,00 zł),

³³ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047)

³⁴ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375)

b) udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wykazano w kwocie 0 zł, zamiast w wartości 1 967 660,36 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵, według którego kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W dniu 17 lipca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazano sprawozdania za rok 2016: Rb-27S (korekta Nr 4) i Rb-PDP (korekta Nr 2) skorygowane o ww. ustalenia kontroli.

Pomimo przeprowadzenia czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa³⁶, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami złożonych przez podatników (7) deklaracji na podatek rolny na rok 2016, w tym płatnego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, organ podatkowy ustalił ww. zobowiązania w wysokości ogółem 25 183,00 zł, zamiast w łącznej wartości 25 080,00 zł (różnica 103,00 zł).

W sprawozdaniach przedłożonych Radzie Miejskiej dane dotyczące wysokości udzielonych ulg w latach 2014-2016 przedstawiono w wartościach niższych od stanu rzeczywistego odpowiednio o kwoty: 273,11 zł, 554,50 zł i 6 803,19 zł. Ponadto ww. sprawozdanie obejmujące swoim zakresem rok 2016 przedłożono organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w dniu 13 czerwca, zamiast w terminie do dnia 31 maja 2017 r., co było sprzeczne z § 9 ust. 1 uchwały Nr XXXII/291/2010 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 października 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg.

5.3. W zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz operacji finansowych

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej nie wykonała obowiązku sporządzenia i przekazania Burmistrzowi Rb-27S miesięcznych i rocznych sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej w latach 2013-2016, co było niezgodne z § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości

³⁵ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.)

³⁶ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)

budżetowej³⁷, a Dyrektor Biblioteki Publicznej – Rb-Z sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych według stanu na koniec I, II, III i IV kwartału 2016 r., co było sprzeczne z § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁸.

Nie sporządzono jednostkowych sprawozdań Gminy, obejmujących swoim zakresem organ oraz Urząd Miejski powołany do jego obsługi:

a) dotyczących roku 2015:

- Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za wszystkie miesięczne okresy sprawozdawcze (miesięczne) roku 2015;
- Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami sporządzonym za wszystkie okresy sprawozdawcze (kwartalne) roku 2015;
- Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za miesięczne okresy sprawozdawcze od 1 stycznia do dnia: 28 lutego, 30 kwietnia, 31 maja, 31 lipca, 31 sierpnia i 31 października 2015 r.;

b) w 2016 r.:

- Rb-27S miesięcznych z wykonania planu dochodów budżetowych
- kwartalnych: Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom ustawami i Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,

co było sprzeczne odpowiednio: z § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

³⁷ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 z późn. zm.)

³⁸ rozporządzenie 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 z późn. zm.)

Sprawozdania Gminy:

- a) jednostkowe Rb-28S roczne z wykonania planu wydatków budżetowych w 2016 r. sporządzono w dniu 21 lutego, zamiast do dnia 1 lutego 2017 r., tj. 20 dni po obowiązującym terminie,
 - b) Rb-ST o stanie środków na rachunku bankowym jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2016 r. sporządzono i przekazano odbiorcy (RIO) w dniu 28 lutego, zamiast do dnia 20 lutego 2017 r., tj. 8 dni po obowiązującym terminie,
- określonym § 17 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Uchwałą Nr XI/67/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r., z dniem 1 stycznia 2016 r., Rada Miejska wprowadziła wspólną obsługę samorządowych jednostek organizacyjnych: gimnazjum, szkół podstawowych (3) i przedszkola, powierzając Urzędowi Miejskiemu ich obsługę kadrową oraz finansową, w tym w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości oraz realizację zadań głównego księgowego. Pomimo zorganizowania wspólnej obsługi finansowej – do dnia 31 lipca 2017 r. – Burmistrz nie określiła formy przekazania sprawozdań budżetowych jednostek obsługiwanych, co było sprzeczne z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (w wersji obowiązującej od 1 kwietnia 2016 r.). W opisanym stanie faktycznym sporządzone przez Podinspektorów ds. księgowości w Wydziale Edukacji, w formie dokumentu, projekty sprawozdań oświatowych jednostek budżetowych: Rb-27S, Rb-Z i Rb-N w miejscu przeznaczonym dla kierownika jednostki obsługującej (Burmistrza) zostały podpisane przez kierowników jednostek obsługiwanych, co było sprzeczne z § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ponadto sporządzone przez ww. Podinspektorów sprawozdania Rb-28S jednostek obsługiwanych – w formie dokumentów elektronicznych w plikach XML – nieopatrzone bezpiecznymi podpisami elektronicznymi osób odpowiedzialnych za dane w nich wykazane – przekazywane były Skarbnikowi, który dane te importował do programu Besti@. Przyjęty sposób przekazywania sprawozdań Rb-28S jednostek obsługiwanych umożliwił Skarbnikowi nieuprawnione korygowanie danych wykazanych (zamieszczonych) w tych dokumentach (projektach), w wyniku czego w Rb-28S jednostkowych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. (w sporządzonych z datą 20 lutego 2017 r. korektach Nr 1 tych sprawozdań) zobowiązania wymagalne Szkół Podstawowych: Nr 1 w Maszewie i w Dębicy oraz Przedszkola Miejskiego w Maszewie wykazano w wysokości 0 zł, zamiast w łącznej wartości co najmniej 312 715,01 zł. Powyższe

spowodowało również wykazanie nierzetelnych danych w zakresie zobowiązań wymagalnych wykazanych Rb-28S jednostki samorządu terytorialnego za 2016 r.

W przekazanych do Referatu Budżetu i Finansów sprawozdaniach jednostkowych Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. (dokumenty elektroniczne w plikach XML) w oraz Rb-Z sprawozdaniach o stanie zobowiązań wymagalnych (...) na koniec IV kwartału 2016 r.:

a) jednostek oświatowych, obsługiwanych przez Urząd Miejski:

- wykazano zobowiązania wymagalne:
 - Przedszkola Miejskiego w Maszewie w kwocie 23 982,00 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej wartości 27 263,99 zł (różnica 3 281,99 zł);
 - Szkoły Podstawowej w Rożnowie w kwocie 0 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej wartości 98 612,31 zł;
 - Szkoły Podstawowej w Maszewie w kwocie 148 421,55 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej oraz dowodów źródłowych w wartości 151 763,46 zł (różnica 3 341,91 zł);
 - Szkoły Podstawowej w Dębicy w kwocie 140 311,46 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej wartości 143 399,56 zł (różnica 3 088,10 zł)
- nie wykazano zobowiązań Gimnazjum w Maszewie w ewidencyjnej wartości 316 161,30 zł, w tym wymagalnych w kwocie 119 164,22 zł;

b) zobowiązania wymagalne Ośrodka Pomocy Społecznej wykazano w kwocie 0 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej i dowodów źródłowych wartości 200 910,91 zł;

c) zobowiązania Urzędu Miejskiego ogółem wykazano w kwocie 572 860,00 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej wartości 4 907 376,78 zł (różnica 4 334 516,78 zł),

co było niezgodne z podstawowymi zasadami wykazywania danych w tego rodzaju sprawozdaniach, określonymi odpowiednio w § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 4 ust. 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Według przywołanych zasad ww. sprawozdania budżetowe sporządza się rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, przy czym kwoty wykazane w sprawozdaniach budżetowych powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządza się na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych

dokumentów dotyczących tej jednostki. Ponadto sprawozdania Rb-Z sporządzone dla jednostek oświatowych obsługiwanych przez Urząd Miejski zostały podpisane przez kierowników tych jednostek, zamiast przez Burmistrza, czym naruszono art. 53 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (konto 130) wykazano dane dotyczące wydatków Urzędu Miejskiego (rozd. 75023) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., w tym:

- w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników w kwocie 1 495 198,78 zł, zamiast w wartości 1 528 353,64 zł (różnica 33 154,86 zł),
- w § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne w kwocie 287 542,41 zł, zamiast w wartości 263 206,94 zł (różnica 24 335,47 zł),
- w § 4120 Składki na Fundusz Pracy w kwocie 22 373,69 zł, zamiast w wartości 21 770,46 zł (różnica 603,23 zł),
- w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe w kwocie 74 496,89 zł, zamiast w wartości 75 409,95 zł (różnica 913,06 zł),
- w § 4300 Zakup usług pozostałych w kwocie 150 476,92 zł, zamiast w wartości 124 289,05 zł (różnica 26 187,87 zł),

Ponadto w sprawozdaniu:

- nie wymieniono § 4580 Pozostałe odsetki, pomimo że zgodnie z danymi ewidencji księgowej tego rodzaju wydatki zrealizowano w wysokości 198,26 zł;
- nie wykazano zobowiązań niewymagalnych w łącznej kwocie 127 589,51 zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. należnego pracownikom Urzędu Miejskiego (rozd. 75023 § 4040).

Wykazanie w wymienionym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej było sprzeczne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W zbiorczym Rb-Z sprawozdaniu o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec 2016 r. wykazano:

- a) zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek (długoterminowych) w wartości 12 217 427,33 zł, zamiast w wysokości 12 263 126,47 zł (różnica 45 699,14 zł);
- b) zobowiązania wymagalne ogółem w wartości ogółem 29 337,39 zł (wykazanych w jednostkowym sprawozdaniu Zakładu Komunalnego w Maszewie),

zamiast w wynikającej z jednostkowych sprawozdań wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz instytucji kultury wysokości co najmniej 342 052,40 zł.

Ponadto we wskazanym sprawozdaniu nie zaprezentowano zobowiązań niewymagalnych z tytułu udzielonego przez Gminę poręczenia wekslowego o wartości nominalnej 250 000,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu zaciągniętego w 2014 r. przez Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie. Powyższe było sprzeczne z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunku bankowym według stanu na koniec 2016 r. wykazano:

- a) stan środków na rachunku bankowym budżetu jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 150 102,43 zł, zamiast w wynikającej z dowodu bankowego wartości 33 041,90 zł (różnica 117 060,53 zł), co było sprzeczne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zw. z § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik Nr 39 do ww. rozporządzenia, zgodnie z którymi kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zaś w tego rodzaju sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, zgodnych z zapisami w księgowości banku;
- b) środki dotacji niewykorzystanych w roku budżetowym w kwocie 0 zł, zamiast w wartości 2 643,60 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, według którego kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- c) środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń następnego roku w kwocie 150 102,43 zł, zamiast w wynikającej z ewidencji księgowej (konto 2240-38) wartości 542 602,00 zł (różnica 392 499,57 zł), co było sprzeczne z 9 ust. 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

5.4. W zakresie rachunkowości

Zakładowym planem kont obowiązującym w badanym okresie³⁹:

- a) nie wskazano urządzeń zapewniających możliwość sporządzenia sprawozdań jednostki samorządu terytorialnego w zakresie operacji finansowych oraz wykazania

³⁹ wprowadzonym do stosowania zarządzeniem Nr 11A/2010 Burmistrza Maszewa z dnia 31 grudnia 2010 r.

- w sprawozdaniach budżetowych skutków udzielonych zwolnień w dochodach podatkowych, co było sprzeczne z § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰. Ponadto Zakładowego planu kont nie uzupełniono o urządzenia księgowe w 2016 r. niezbędne do ewidencji występujących w Urzędzie Miejskim zdarzeń, podlegających ewidencji na koncie 751 Koszty finansowe, a w księgach rachunkowych organu (budżetu) na kontach: 909 Rozliczenia międzyokresowe, 991 Planowane dochody budżetu, 992 Planowane wydatki budżetu oraz 993 Rozliczenia z innymi budżetami, czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości⁴¹;
- b) nie opisano stosowanych w Urzędzie Miejskim zasad funkcjonowania konta 130 Rachunek bieżący jednostki, w badanym okresie wykorzystywanym do ewidencji operacji finansowych dla budżetu (organu) i Urzędu Miejskiego powołanego do jego obsługi, czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości.

W Urzędzie Miejskim w badanym okresie (od 2011 r.) funkcjonował system informatyczny pn. „Środki trwałe”, który nie został dopuszczony do stosowania obowiązującymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości⁴², czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c w zw. z ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W bilansie Urzędu Miejskiego za rok 2016, sporządzonym 31 marca 2017 r., na początek roku wykazano wartości stanów z tytułu dostaw towarów i usług: zobowiązań w kwocie 1 350 487,20 zł oraz należności w kwocie 183 698,28 zł, zamiast w wynikających z ewidencji księgowej wysokościach odpowiednio: 1 344 860,77 zł (różnica 5 626,43 zł) i 178 071,85 zł (różnica 5 626,43 zł), czym naruszono art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, według których jednostki są obowiązane stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową

⁴⁰ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.) – dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...)

⁴¹ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.)

⁴² wprowadzonymi do stosowania zarządzeniem Nr 11A/2010 Burmistrza Maszewa z dnia 31 grudnia 2010 r.

oraz wynik finansowy, a przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowej wyceny aktywów i pasywów.

Z naruszeniem podstawowych zasad rzetelności, bezbłędności, sprawdzalności i bieżącego dokonywania zapisów w księgach rachunkowych prowadzono ewidencję:

a) w latach 2015-2016 rozrachunków Gimnazjum w Maszewie z zakładem ubezpieczeń społecznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy. Ponadto do kontroli nie przedstawiono wszystkich dokumentów źródłowych stanowiących podstawę zapisów wprowadzonych do ewidencji księgowej kont 229-01, 229-02, 229-03 i 229-04, wskutek czego nie było możliwe wyjaśnienie według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. różnic:

- w kwocie 17 542,32 zł, wynikającej z wartości ewidencyjnej zobowiązań jednostki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (konto 229-01 i 229-02: 268 995,50 zł) i ustalonej w trakcie kontroli na podstawie dowodów źródłowych (286 537,82 zł);
- w kwocie 14 582,81 zł, wynikającej z wartości ewidencyjnej zobowiązań jednostki z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne (konto 229-04: 45 579,57 zł) i ustalonej w trakcie kontroli na podstawie dowodów źródłowych (69 765,34 zł);
- w kwocie 3 974,91 zł, wynikającej z wartości ewidencyjnej zobowiązań jednostki z tytułu składek na Fundusz Pracy (konto 229-03: 17 467,95 zł) i ustalonej w trakcie kontroli na podstawie dowodów źródłowych (21 442,86 zł);

b) w latach 2013-2016 rozrachunków Urzędu Miejskiego:

- z Miejskim Ośrodkiem Kultury w Maszewie (konto 201-M-136), wobec którego według danych ewidencyjnych na dzień 31 grudnia 2016 r. Urząd posiadał zobowiązanie w kwocie 200,00 zł, wprowadzone na podstawie oryginału faktury (z dnia 25 sierpnia 2015 r.) i zapłacone w dniu 25 sierpnia 2015 r. oraz duplikatu tej faktury (z dnia 11 lipca 2016 r.);
- z Agencją (...) (konto 201-A-275), wobec której Urząd Miejski posiadał zobowiązania z tytułu zakupu na raty nieruchomości zabudowanej według ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia:
 - 2013 r. w kwocie 30 366,00 zł, zamiast w wysokości 15 150,00 zł (różnica 15 216,00 zł),
 - 2014 r. w kwocie 30 814,45 zł, zamiast w wysokości 15 598,45 zł (różnica 15 216,00 zł),

- 2015 r. w kwocie 24 621,47 zł, zamiast w wysokości 9 405,47 zł (różnica 15 216,00 zł),
- 2016 r. w kwocie 24 621,47 zł, zamiast w wysokości 9 405,47 zł (różnica 15 216,00 zł);
- ze Związkiem Gmin (...) (konto 201-C-132), wobec którego Urząd Miejski posiadał zobowiązania z tytułu niezapłaconych składek członkowskich według ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia:
 - 2013 r. w kwocie 13 672,35 zł, zamiast w wysokości 7 478,85 zł (różnica 6 193,50 zł),
 - 2014 r. w kwocie 14 451,50 zł, zamiast w wysokości 4 129,00 zł (różnica 10 322,50 zł),
 - 2015 r. w kwocie 27 625,38 zł, zamiast w wysokości 9 044,88 zł (różnica 18 580,50 zł),
 - 2016 r. w kwocie 22 959,95 zł, zamiast w wysokości 250,45 zł (różnica 22 709,50 zł);
- z Kancelarią (...) (konto 201-K-053) na rzecz której w 2016 r. Urząd poniósł wydatki (3) w łącznej kwocie 14 235,00 zł, pomimo braku zobowiązań wobec tego kontrahenta, w wyniku czego saldo ww. konta rozrachunkowego wykazywało nadpłatę według stanu na dni: 31 marca 2016 r. w wysokości 6 150,00 zł i 30 czerwca 2016 r. w kwocie 14 235,00 zł, zaś na dzień 31 grudnia 2016 r. – pomimo braku przypisu zobowiązania – saldo Ma (zobowiązanie) w wysokości 4 461,00 zł, zamiast w kwocie 18 696,00 zł (różnica 14 235,00 zł). Ponadto dowody źródłowe z dni: 25 stycznia, 1 lutego i 10 marca 2016 r., na podstawie których w wyniku kontroli dokonano ustalenia ww. zobowiązań nie zawierały dekretacji oraz nie były przechowywane w dokumentacji księgowej Urzędu Miejskiego;
- z dostawcami i odbiorcami (konta analityczne 201-: K-180, W-174, E-188, K-017, M-136, T-002, S-247, S-119, E-017, K-009, Z-002, Z-037, Z-002, M-152, G-036, T-017) wobec których według ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2016 r. Urząd Miejski posiadał zobowiązania w łącznej kwocie 65 408,15 zł, pomimo że zostały one zapłacone w podanej wysokości w trakcie 2016 r.;
- szczegółową do konta 224-Rozrachunki z budżetami, co uniemożliwiło ustalenie w trakcie kontroli stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów i budżetów, a sposób udokumentowania zapisów nie pozwalał na identyfikację wszystkich dowodów i sposobu ich zapisu w księgach rachunkowych na wszystkich

etapach przetwarzania danych oraz stwierdzenia poprawności zapisów dokonanych w tych księgach,

- z tytułu spłaty kredytu inwestycyjnego w 2002 r. zaciągniętego przez Gminę w euro; z danych ewidencyjnych (konto 134-7) wynikało, że Gmina w latach 2016 (na dzień 31 grudnia) i 2017 r. (na dzień 28 lutego 2017 r.) dokonała spłaty ww. kredytu w kwotach odpowiednio: 232 500,00 zł i 41 500,00 zł oraz zapłaciła odsetki (konto 751-757-75702-8110) w kwotach odpowiednio 53 571,31 zł i 16 357,99 zł, podczas gdy z dokumentów przedstawionych do kontroli przez Skarbnika w podanych okresach jednostka dokonała spłaty kredytu w kwotach odpowiednio: 283 505,59 zł (różnica 51 005,59 zł) i 57 795,46 zł (różnica 16 295,46 zł) oraz odsetek w kwotach odpowiednio: 2 565,72 zł (różnica 51 005,59 zł) i 88,17 zł (różnica 16 269,82 zł),
- z tytułu zapłaty odsetek od kredytów (2) zaciągniętych przez Gminę w latach 2008 i 2010, które według danych ewidencji księgowej (konto: 751-8110-11) w 2016 r. spłacono w wysokościach odpowiednio: 3 602,33 zł i 15 788,21 zł, zamiast w wynikających z wyciągów bankowych wartościach: 3 055,83 zł (różnica 546,50 zł) i 9 941,10 zł (różnica 5 847,11 zł),

czym naruszono art. 24 ust. 2, ust. 4 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 5 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości. Opisane nieprawidłowości potwierdzają również niewykonanie obowiązku, określonego art. 4 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, polegającego na okresowym ustalaniu lub sprawdzaniu drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów oraz nieprzestrzeganie podstawowych zasad rachunkowości, tj. memoriału i współmierności, wyrażonych w art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, a dla zapewnienia współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów do aktywów lub pasywów danego okresu sprawozdawczego należy zaliczyć koszty lub przychody dotyczące przyszłych okresów oraz przypadające na ten okres sprawozdawczy koszty, które jeszcze nie zostały poniesione.

Z uwagi m.in. na opisane powyżej nieprawidłowości potwierdzające, że w latach 2013-2016 w Urzędzie Miejskim nie dokonano analizy prawidłowości sald kont rozrachunkowych, w tym zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych wynikających z ksiąg rachunkowych i zapisów w tych księgach nie doprowadzono do zgodności ze stanem rzeczywistym – w trakcie kontroli niemożliwym było ustalenie ostatecznych (rzeczywistych) kwot tych zobowiązań.

W latach 2015-2016 Gmina realizowała zadanie inwestycyjne pn. „Ochrona oraz poprawa zabytkowego Ratusza Miejskiego w Maszewie.” W celu uniknięcia przekroczenia limitu wydatków ustalonego na jego wykonanie przez Radę Miejską uchwałą budżetową (rozd. 75023 § 6050) – notą Nr 54 z dnia 30 listopada 2016 r. – wydatki w kwocie 65 000,00 zł poniesione na realizację tego zadania objęto ewidencją na koncie 130 (w analityce: 754-75412-6050) prowadzonym dla zadania związanego z obiektem OSP Bagna (remizą), czym naruszono art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ww. dokument stanowiący podstawę zapisów w księgach rachunkowych nie zawierał, wymaganego art. 21 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy stwierdzenia jego sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Ewidencja szczegółowa (080-754-75412-6050) do konta 080-Inwestycje (środki trwałe w budowie) nie odzwierciedlała wartości nakładów poniesionych na realizację w 2015 r. inwestycji pn. „Przebudowa części istniejącego budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w m. Bagna”. Według danych ww. ewidencji na wykonanie zadania poniesiono nakłady w wysokości 144 419,58 zł, zamiast według stanu na koniec 2015 r. w wynikającej z dowodów źródłowych wysokości co najmniej 152 783,58 zł (różnica 8 364,00 zł). Ponadto na ww. koncie w roku 2014 prowadzono ewidencję kosztów ponoszonych na remont dachu i elewacji budynku OSP Maszewo, czym naruszono obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości⁴³.

Prowadzona w Urzędzie Miejskim ewidencja księgowa, dokumentująca przebieg operacji związanych z organizacją i przeprowadzeniem w 2015 r. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Referendum ogólnokrajowego oraz do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – wbrew zasadom określonym w art. 24 ust. 2 i ust. 4 pkt 1 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości – nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego oraz nie pozwalała na identyfikację dowodów i sposobu ich ujęcia w tych księgach. Wskutek braku rzetelności i sprawdzalności ww. ewidencji księgowej niemożliwym było potwierdzenie w toku kontroli rzetelności przedłożonych Dyrektorowi Krajowego Biura Wyborczego danych, wykazanych w dokumentach rozliczeniowych i dotyczących wykorzystania dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację ww. zadań. W oparciu o sporządzone rozliczenia Gmina dokonała zwrotu niewykorzystanych dotacji

⁴³ wprowadzone do stosowania zarządzeniem Nr 11a/2010 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia zakresu dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Urzędzie Miejskim Maszewo (załącznik nr 3)

celowych w kwotach odpowiednio: 285,00 zł, 190,00 zł i 90,00 zł, zamiast w wyliczonych w trakcie kontroli wartościach co najmniej: 3 569,62 zł (różnica 3 284,62 zł), 1 262,55 zł (różnica 1 072,55 zł) i 1500,83 zł (różnica 1 410,83 zł).

W latach 2015-2016 w ewidencji konta 133/1 Rachunek budżetu dokonywano zapisów z naruszeniem podstawowej zasady, określonej § 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...) w zw. z Planem kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącym załącznik Nr 2 do ww. rozporządzenia, według których zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Wskutek zastosowania w ewidencji ww. konta księgowego zapisów technicznych, niewynikających z dokumentów bankowych, dopuszczono do braku ich zgodności z dokumentami bankowymi.

W 2015 r. obroty na koncie 133/1 Rachunek budżetu nie odpowiadały danym wynikającym z dokumentów bankowych (6 przypadków), a różnice osiągały wartości od 6,55 zł do 8 883,25 zł, czym naruszono obowiązujące zasady prowadzenia księgowych kont budżetu Gminy⁴⁴.

Wskutek braku rzetelności zapisów ksiąg rachunkowych wymaganej art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości, w 2015 r. wartość umorzenia środka trwałego – budynku OSP Bagna, po zwiększeniu jego wartości w wyniku zrealizowanej inwestycji o kwotę co najmniej 152 783,58 zł, ustalono w wysokości 364,23 zł, zamiast w kwocie 951 21 zł (różnica 586 98 zł).

Inwentaryzacją według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. nie objęto:

- a) zobowiązania finansowego o wartości ewidencyjnej 41 500,00 zł (konto 134-7 PKO BP), pomimo otrzymania od banku potwierdzenia wskazującego na zobowiązanie budżetu w kwocie 13 130,00 euro; wskutek powyższego zaniechania nie doprowadzono do zgodności danych ksiąg rachunkowych z otrzymanym dokumentem bankowym;
- b) zobowiązań z tytułu podatku Vat (konto 225) o wartości ewidencyjnej 128 836,84 zł;
- c) rozrachunków z tytułu dostaw towarów i usług (konto 201) o wartościach ewidencyjnych: zobowiązania w kwocie 1 667 800,23 zł oraz należności w wysokości 105 999,99 zł;

⁴⁴ wprowadzone do stosowania zarządzeniem Nr 11a/2010 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia zakresu dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Miejskim Maszewo

- d) rozrachunków z tytułu dochodów budżetowych (konto 221) o wartościach ewidencyjnych: zobowiązania w kwocie 1 190,86 zł oraz należności w wysokości 3 043 984,43 zł;
 - e) pozostałych rozrachunków (konto 240) o wartościach ewidencyjnych: zobowiązania w kwocie 283 764,97 zł oraz należności w wysokości 182 561,88 zł;
 - f) rozrachunków z pracownikami (konto 234) o wartościach ewidencyjnych: zobowiązania w kwocie 344,32 zł oraz należności w wysokości 9 467,00 zł;
 - g) nakładów poniesionych na inwestycje (konto 080) o wartości ewidencyjnej 2 338 371,82 zł,
- czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Nie udokumentowano inwentaryzacji gruntów o wartości ewidencyjnej 10 315 237,36 zł, na podstawie zarządzenia Burmistrza Nr 345/2016 z dnia 7 grudnia 2016 r. przeprowadzonej według stanu na dzień 30 listopada 2016 r. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (konto 011-0) z wykazem gruntów, objętych internetowym Systemem Informacji Przestrzennej (program WebEWID), co było niezgodne z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

5.5. Nieprawidłowości w zakresie spraw organizacyjnych

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 28 lit. g ust. 7 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁵ Przewodniczący Rady Miejskiej nie poinformował Wojewody Zachodniopomorskiego o niezdolności do pracy Burmistrza w 2010 r. z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni i konieczności wyznaczenia osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji organu wykonawczego Gminy.

Na wpływających do Urzędu Miejskiego dokumentach źródłowych (23), określających zobowiązania finansowe Gminy w łącznej kwocie 80 332,95 zł, nie zamieszczono dat ich wpływu, co było sprzeczne z § 40 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁴⁶.

⁴⁵ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

⁴⁶ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.)

6. Podsumowanie i wnioski

Celem sporządzenia niniejszego raportu było dokonanie analizy sytuacji finansowej Gminy Maszewo i określenia ewentualnego ryzyka zagrożenia wykonywania ustawowych zadań. Podstawowe wnioski powstałe na skutek analizy stanu gospodarki finansowej oraz wielkości charakteryzujących budżety Gminy Maszewo w latach 2016-2018 (do 30 czerwca) są następujące:

Najważniejszym źródłem dochodów Gminy Maszewo są transfery z budżetu państwa, na które składają się dotacje, subwencje oraz wpływy z PIT i CIT. Wskazane dochody w latach 2016-2017 stanowiły odpowiednio 78% i 80% wykonanych dochodów oraz 77% - w pierwszym półroczu 2018 r.

Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów w latach 2016-2017 stanowił odpowiednio 36% (11 989 054,00 zł) i 35% (12 033 265,00 zł). Wymienione dochody w podanym okresie wpłynęły na rachunek Gminy w zaplanowanych wartościach, zaś w pierwszym półroczu 2018 r. kwota subwencji została wykonana w 57%.

Decyzją Ministra Finansów z dnia 16 marca 2018 r. środki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy zostały obniżone o kwotę 2 166 527,00 zł. Powyższe spowodowało zachwianie płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i konieczność wystąpienia o pożyczkę z budżetu państwa na sfinansowanie powstałego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym powodują, że Gmina ma ograniczone możliwości w zakresie samodzielnego oddziaływania na kształt dochodów budżetowych, ponieważ ich wielkości nie są bezpośrednio zależne od władz gminnych.

Dochody własne w strukturze dochodów ogółem na przestrzeni lat objętych raportem (2016-2018 do 30 czerwca 2018 r.) stanowiły odpowiednio 32%, 31% oraz 34% i zostały wykonane w wysokościach 94%, 86% i 43%.

Największym źródłem dochodów własnych Gminy są dochody z tytułu podatków i opłat, które stanowiły odpowiednio 19% w 2016 r., 18% w 2017 r. i 21% w pierwszym półroczu 2018 r.

Wykonanie dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem na przestrzeni lat analizowanego okresu wskazuje więc utrzymanie ich na zbliżonym poziomie.

W Gminie Maszewo występuje bardzo niski udział dochodów majątkowych. Ich struktura w dochodach ogółem w latach 2016-2017 kształtowała się na poziomie około

1%. Wykonanie dochodów ze wskazanego tytułu zostało zrealizowane w 81% w 2016 r., zaledwie w 28% w roku 2017 oraz w 24% w pierwszym półroczu w 2018 r.

Na niskim poziomie realizowane były również dochody ze sprzedaży majątku, które w stosunku do planowanych wartości zostały wykonane na poziomie 93% w 2016 r., 24% w 2017 r. i 34% w pierwszym półroczu 2018 r.

Niska realizacja dochodów majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku może niekorzystnie wpłynąć na zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Realizacja wydatków ogółem wykazuje tendencję wzrostową. Ich planowane wartości wynoszą od 31 388 118,19 zł w roku 2016 do 36 059 533,93 zł w roku 2018.

Analiza wydatków Gminy w latach 2016-2018 (do 30 czerwca) wskazuje na przewagę wydatków bieżących, których udział w strukturze wydatków wynosi od 94% do 97%. Najwyższe wartości osiągają wydatki na oświatę i wychowanie (od 34% do 36% ogółu wydatków), na pomoc społeczną, w tym na rodzinę (od 28% do 30% ogółu wydatków po uwzględnieniu Programu 500+ oraz zmiany w 2017 r. klasyfikacji budżetowej) oraz na administrację publiczną (od 9% do 11% ogółu wydatków).

W latach 2016-2017 budżet Gminy Maszewo był planowany i wykonywany jako budżet nadwyżkowy. Zrealizowana nadwyżka wynosiła odpowiednio 105% i 115% planu i była przeznaczana w całości na spłatę zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych.

W analizowanym okresie Gmina nie zaciągała nowych zobowiązań zwrotnych.

W związku obniżeniem na rok 2018 części wyrównawczej subwencji ogólnej dla Gminy o kwotę 2 166 527,00 zł wystąpiła konieczność obniżenia planowanych na ten rok dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co w konsekwencji spowodowało powstanie deficytu i brak możliwości spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W tych okolicznościach w 2018 r. konieczne będzie zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa na pokrycie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego.

Z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu na 2018 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2021, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych, podstawie art. 240a ust. 1 ww. ustawy, Gmina Maszewo została zobligowana do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Uchwałami Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r.⁴⁷ wskazano zaplanowane wartości dochodów obciążonych znacznym ryzykiem ich wykonania oraz wydatków w wysokościach niezapewniających realizację podstawowych zadań Gminy.

Z tych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wszczęło postępowanie nadzorcze dotyczące stwierdzenia nieważności wymienionych uchwał Rady Miejskiej w Maszewie wskazując, że w ocenie Kolegium Izby Gmina Maszewo nie ma realnych możliwości uchwalenia budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, a także dokonania zmian budżetu na 2018 r. zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Postępowanie nadzorcze zostało umorzone przez Kolegium Izby uchwałą Nr XIV.142.S.2018 z dnia 22 maja 2018 r. z uwagi na konieczność wprowadzenia objętych ww. uchwałami zmian w budżecie Gminy na rok 2018 dla zachowania równowagi tego budżetu oraz w WPF, w których to dokumentach planistycznych przyjęte wartości powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Program postępowania naprawczego Gminy Manowo, przyjęty uchwałą Nr XXXIII/221/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r. uzyskał pozytywną opinię Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, wyrażoną w uchwale Nr CD.XVIII.704.2018 z dnia 13 listopada 2018 r.

W ocenie Składu Orzekającego w chwili obecnej pożyczka z budżetu państwa jest jedynym możliwym do zastosowania instrumentem, który przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej Gminy. W programie naprawczym zawarto szereg przedsięwzięć, których realizacja ma przyczynić się do uzyskania oszczędności. Analiza wykazała, że zapewnienie płynności finansowej Gminy wymaga pozyskania środków zewnętrznych. Gmina posiada bardzo ograniczone zdolności do obsługi zobowiązań (limitowane wskaźnikiem z art. 243 ustawy o finansach publicznych), przede wszystkim z uwagi na planowany w 2018 r. deficyt operacyjny, stąd w ramach postępowania naprawczego jednostka stara się o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

Przy obecnym stanie finansów Gmina Maszewo nie jest w stanie samodzielnie wygenerować w 2018 r. nadwyżki operacyjnej i dlatego ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 5 084 000,00 zł, z okresem jej spłaty w latach 2019-2022.

⁴⁷ Nr XXX/195/2018 w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. oraz Nr XXXIII/197/2018 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/184/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025

Pożyczka przeznaczona będzie na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 3 290 217,15 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w kwocie 1 793 782,85 zł. Pożyczka umożliwi zachowanie bieżącej płynności finansowej Gminy oraz realizację zadań własnych.

Z analizy sytuacji finansowej Gminy z uwzględnieniem działań naprawczych w zakresie wydatków bieżących w latach 2018-2020 wraz z harmonogramem spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwzględnieniem planowanej pożyczki z budżetu państwa wynika, że wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniony od 2022 r.

WYKAZ TABEL	strona
1. Miejscowości Gminy Maszewo	4
2. Podmioty gospodarcze w 2017 r.	5
3. Zatrudnienie i bezrobocie rejestrowane w 2017 r.	6
4. Wyjazdy i przyjazdy do pracy w 2017 r.	6
5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów Gminy Maszewo w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)	9
6. Wyniki działalności opiniodawczej w latach 2016-2018 (do 30 czerwca)	15
7. Wykonanie dochodów budżetowych Gminy Maszewo w latach 2016 – 2017 i II kwartale 2018 r.	26
8. Struktura subwencji ogólnej Gminy Maszewo w latach 2016 - 2017 i II kwartale 2018 r.	27
9. Źródła dotacji celowych otrzymanych przez Gminę Maszewo w latach 2016 – 2017 i II kwartale 2018 r.	28
10. Dochody własne Gminy Maszewo w latach 2016 - 2017 i II kwartale 2018 r.	29
11. Dochody Gminy Maszewo przeznaczone na zadania realizowane z udziałem środków UE w latach 2016 – 2017 i II kwartale 2018 r.	30
12. Wydatki Gminy Maszewo w latach 2016 – 2017 i II kwartale 2018 r.	32
13. Wydatki Gminy Maszewo wg kierunków w latach 2016 – 2017 i II kwartale 2018 r.	34
14. Wynik, przychody i rozchody budżetu Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i II kwartale 2018 r.	35
15. Wynik operacyjny Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i II kwartale 2018 r.	36
16. Zadłużenie Gminy Maszewo w latach 2016-2017 i II kwartale 2018 r.	37
17. Wskaźnik spłaty zobowiązań Gminy Maszewo w latach 2018-2025	38