

**Uchwała nr 56/2004**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 16 lipca 2004 roku**

**w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Żórawina**

*Na podstawie art. 10a ust. 3 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. Z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:*

**§ 1.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przyjmuje raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Żórawina stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.**

Na podstawie art. 10a ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych organy Gminy Żórawina mogą wnieść do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

**§ 3.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej we  
Wrocławiu

/-/ mgr Grażyna Kulikowska



# Raport

o stanie gospodarki finansowej  
GMINY ŻÓRAWINA

Wrocław 2004

# Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu

Niniejszy Raport stanowi załącznik do uchwały nr 56/2004  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu  
z dnia 16 lipca 2004 r.

**[www.wroclaw.rio.gov.pl](http://www.wroclaw.rio.gov.pl)**

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Ogólna charakterystyka gminy Żórawina</b> .....	<b>6</b>
1.1. Zakres realizowanych zadań .....	6
1.2. Organizacja i zasady działania .....	7
<b>2. Sytuacja finansowa gminy w latach 2001—2003</b> .....	<b>9</b>
2.1. Prawdliwość planowania dochodów i wydatków budżetowych .....	9
2.2. Realizacja dochodów budżetowych .....	10
2.3. Realizacja wydatków budżetowych .....	11
2.4. Dług publiczny, deficyt i zobowiązania .....	13
<b>3. Wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez RIO</b> .....	<b>15</b>
3.1. Wyniki badania uchwał w trybie nadzoru .....	15
3.1.1. Wyniki badania uchwał w sprawie budżetu gminy .....	15
3.1.2. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu .....	16
3.1.3. Wyniki oceny legalności uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych .....	17
3.2. Wyniki działalności opiniodawczej .....	17
3.3. Wyniki kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetu .....	19
<b>4. Wyniki przeprowadzonych przez RIO kontroli gospodarki finansowej gminy</b> .....	<b>20</b>
4.1. Ocena przyjętych zasad rachunkowości .....	20
4.2. Ocena funkcjonowania księgowości i sprawozdawczości .....	20
4.3. Ocena ewidencji środków rzeczowych .....	21
4.4. Poprawność sporządzania bilansów .....	21
4.5. Prawdliwość stosowanych procedur kontroli .....	21
4.6. Prawdliwość gospodarki finansowej w zakresie realizacji przychodów .....	21
4.7. Prawdliwość gospodarki finansowej w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków .....	22
<b>Podsumowanie i wnioski</b> .....	<b>23</b>



# Wstęp

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu sporządziła niniejszy Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Żórawina działając na podstawie art. 10a ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).

Raport obejmuje lata 2001—2003, a więc okres, w którym nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji finansowej gminy Żórawina. Znaczący wzrost poziomu zadłużenia gminy — obserwowany od 2001 r. — był wynikiem finansowania kredytem długoterminowym wydatków związanych z budową Gimnazjum w Żórawinie (nie pozyskano innych środków z zewnątrz). Powołując się na uzasadnienie organów gminy Żórawina — przyjęcie do realizacji w 2001 r. zadania inwestycyjnego „Budowa Gimnazjum w Żórawinie” spowodowane było potrzebą dostosowania struktury organizacji nauczania na poziomie gimnazjum do obowiązujących przepisów. Zmiana w ustawie o systemie oświaty (ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej — Dz.U. Nr 117, poz. 759) wprowadziła zakaz łączenia w zespoły szkół podstawowych i gimnazjów. Zaciągnięcie kredytu było podstawową przyczyną przekroczenia przez gminę dopuszczalnego progu zadłużenia.

Uzyskanie pomocy finansowej (np. zrefundowanie poniesionych wydatków na budowę gimnazjum, udzielenie długoterminowej pożyczki z budżetu państwa) stanowi niezbędny warunek odzyskania płynności finansowej. Tylko taka pomoc umożliwi podjęcie skutecznych działań naprawczych. Poprawa sytuacji finansowej, w tym odzyskanie zdolności terminowego regulowania zobowiązań, restrukturyzacja zadłużenia, to najważniejsze cele, wymagające pilnej realizacji.

Pogarszająca się sytuacja finansowa gminy Żórawina oraz brak współpracy między jej organami spowodowały niezadowolenie mieszkańców gminy, z inicjatywy których 29 lutego 2004 r. zostało przeprowadzone referendum gminne (zostały odwołane zarówno Rada Gminy, jak i Wójt Gminy). Do czasu wyboru nowych władz, tj. do 16 maja 2004 r., funkcję organów gminy pełniła osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

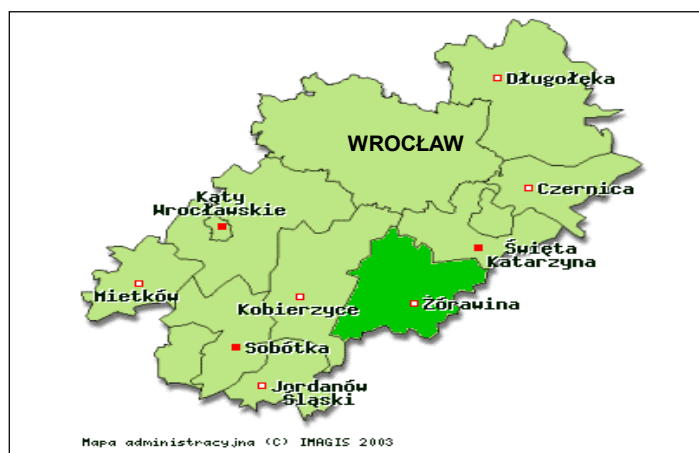
W niniejszym Raporcie przedstawiono zakres realizowanych przez gminę zadań, jak również organizację i zasady jej działania. Scharakteryzowano sytuację finansową gminy, z uwzględnieniem oceny prawidłowości podjętych działań w zakresie planowania i wykonania budżetu. Omówiono podjęte przez Regionalną Izbę Obrachunkową działania nadzorcze; zaprezentowane zostały wyniki działalności opiniodawczej i kontrolnej, w tym także wyniki kontroli kompleksowej w gminie Żórawina przeprowadzonej przez Izbę w 2004 roku.

## 1. Ogólna charakterystyka gminy Żórawina

### 1.1. Zakres realizowanych zadań

Gmina Żórawina położona jest w środkowo-wschodniej części województwa dolnośląskiego na południe od aglomeracji wrocławskiej. Graniczy z gminami: Borów, Domaniów, Kobierzyce i Święta Katarzyna. Powierzchnia gminy wynosi 120,1 km<sup>2</sup>. Gminę Żórawina zamieszkuje 7 814 osób (według stanu na 30 czerwca 2003 r.). W obrębie gminy leżą 33 wsie i funkcjonuje 26 sołectw.

Położenie gminy na Równinie Wrocławskiej, wchodzącej w skład dużej jednostki fizjograficznej — Niziny Śląskiej — determinuje ukształtowanie terenu, a wysoka klasa bonitacyjna gleby określa rolniczy charakter gminy. W przeważającej części gminy występują gleby o największej przydatności, sprzyjające uprawom polowym, roślin warzywnych i sadownictwa. Powierzchnia użytków rolnych stanowi 88,6% całej powierzchni gminy, co daje trzecią lokatę wśród gmin województwa dolnośląskiego. Większość gruntów należy do rolników indywidualnych.



Rys. 1. Położenie gminy Żórawina

Gmina Żórawina posiada doskonale rozwiniętą sieć komunikacyjną. Przez tereny gminy przebiegają: autostrada Berlin — Kijów z węzłem krajowym, dwie drogi wojewódzkie (nr 346 Środa Śląska — Kąty Wrocławskie — Oława i nr 394 Wrocław — Strzelin — granica z Czechami) oraz osiem dróg powiatowych.

Bliskie sąsiedztwo aglomeracji wrocławskiej sprzyja rozwojowi gminy w zakresie:

- funkcji mieszkaniowej — zwłaszcza w północnej części gminy istnieje duże zapotrzebowanie na tereny budowlane (sporządzanie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: Żórawina, Karwiany, Suchy Dwór, Turów, Galowice, Mnichowice, Wojkowice),
- funkcji produkcyjno-usługowej przy trasach ruchu kołowego — w związku z rozbudową autostrady A-4 planuje się przeznaczyć teren w okolicy wsi Krajków i Wojkowice o powierzchni ok. 8 ha pod lokalizację supersamów branżowych i wielobranżowych oraz zespołów handlowo-magazynowych. Uzupełniającą funkcją będzie składowanie, konfekcjonowanie, przeładunek towarów, a także gastronomia, rzemiosło, motele, itp. Przewiduje się lokalizację stacji paliw, stacji obsługi pojazdów, jak również dwóch oczyszczalni ścieków oraz pompowni wody wraz ze zbiornikami przeciwpożarowymi,
- terenów o charakterze usługowym — preferowany model rozwoju wsi to jej wielofunkcyjność, zapewniająca w przyszłości nowe miejsca pracy dla części społeczeństwa rolniczego (m.in. mechanika samochodowa, usługi budowlane, transportowe, handel oraz małe zakłady produkcyjne typu cukiernie, piekarnie, stolarnie).

## 1.2. Organizacja i zasady działania

Gmina realizuje zadania określone w przepisach ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przy pomocy Urzędu Gminy oraz utworzonych jednostek organizacyjnych:

1. Zespołów Szkolno-Przedszkolnych;
2. Gminnego Zarządu Oświaty;
3. Gimnazjum;
4. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej;
5. Gminnego Centrum Kultury;
6. Gminnej Biblioteki Publicznej.

### Oświata

Z dniem 1 stycznia 1996 r. gmina Żórawina przejęła prowadzenie szkół podstawowych i określiła organizację placówek oświatowych tworząc pięć zespołów szkolno-przedszkolnych: Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 1 w Żórawinie (Szkoła Podstawowa, Przedszkole), Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 2 w Wilczkowie (Szkoła Podstawowa, Oddział Przedszkolny), Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 3 w Rzeplinie (Szkoła Podstawowa, Oddział kl. „0”), Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 4 w Polakowicach (Szkoła Podstawowa, Oddział kl. „0”), Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 5 w Węgrach (Szkoła Podstawowa, Placówka Przedszkolna). Od 2 września 2002 r. na terenie gminy funkcjonuje, jako odrębna jednostka organizacyjna, Gimnazjum Gminne w Żórawinie.

**Pomoc społeczna**

Zadania w zakresie pomocy społecznej, w tym prowadzenie ośrodków i zakładów opiekuńczych, w gminie Żórawina realizuje Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej.

**Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**

Zadania w zakresie kultury wykonywane są przez Gminne Centrum Kultury. Prowadzi ono cztery podstawowe formy działalności: muzyczną (zespół instrumentalno-wokalny „MonSun”, młodzieżowo-wokalny „Kayman”, instrumentalny „Małolat”, taneczno-rytmiczny; indywidualne zajęcia wokalne oraz grupa muzyczno-rytmiczna); plastyczną (rysunek, malarstwo, małe formy rzeźbiarskie, grafika); sportową (tenis stołowy, imprezy sportowe); organizacyjną (organizowanie: konkursów, przeglądów, wernisaży, wystaw plastycznych na szczeblu gminnym; organizowanie półzimowisk i półkolonii).

Gminne Centrum Kultury skupia 9 świetlic wiejskich (Żórawina, Bogunów, Galowice, Jarosławice, Karwiany, Krajków, Przeclawice, Stary Śleszów, Wilczków), którymi dysponują Rady Sołeckie, a koszty utrzymania pokrywane są ze środków samorządowych.

Gmina prowadzi Gminną Bibliotekę Publiczną, która mieści się w Żórawinie i posiada dwie filie — Rzeplin i Węgry.

Na terenie gminy działają: Stowarzyszenie Rodzin Katolickich, Uniwersytet Ludowy w Żórawinie, Fundacja „Perła Manieryzmu” oraz Fundacja „Serce”.

**Kultura fizyczna i sport**

Na terenie gminy znajduje się 14 boisk sportowych i funkcjonują trzy kluby sportowe: Gminny Klub Sportowy w Żórawinie (posiada kompleks boisk urządzonych, który stanowi zaplecze rekreacyjno-sportowe dla mieszkańców gminy), Klub LZS „Magnat” Karwiany oraz Klub „Microdis.Net” Suchy Dwór.

**Gospodarka komunalna gminy**

Zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska realizuje Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Żórawina Spółka z o.o., w którego zarządzie znajdują się obiekty i urządzenia budowlane związane z:

- zaopatrzeniem w wodę (stacje uzdatniania wody: Jaksonów, Stary Śleszów, Węgry, Żerniki Wielkie; hydroformie i wodociągi);
- gospodarką ściekową i oczyszczaniem wsi (gminne wysypisko odpadów komunalnych).

**Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa**

Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej realizuje 7 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych.

**Mienie komunalne**

Przedkładana Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu w latach 2001—2003 informacja o stanie mienia komunalnego gminy Żórawina przedstawiała dane dotyczące przysługujących gminie praw własności (z wykazaniem sposobu zagospodarowania), dane dotyczące przewidywanych zmian w stanie mienia i dane dotyczące planowanych w roku budżetowym dochodów z majątku gminy. Informacje dołączone do projektu budżetu gminy na rok 2004 (Zbiorczy rejestr mienia komunalnego gminy Żórawina na dzień 10 grudnia 2003 r. i wykazy nieruchomości gruntowych, w tym zajętych pod budynki i urządzenia oraz drogi gminne, nieruchomości: wydzierżawionych, wynajętych, oddanych w użytkowanie) — zostały przedstawione w układzie poszczególnych działek ewidencyjnych. Dane wykazane w informacjach o stanie mienia, w tym w Zbiorczym rejestrze (...), wskazują, że dla większości działek ewidencyjnych została określona funkcja terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Gospodarowanie mieniem komunalnym w ramach wynikającego z ustawy o samorządzie gminnym prawa podmiotów tego mienia do samodzielnego decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach, spowodowało w okresie 2001—2003:

- zmniejszenie areálu gruntów stanowiących działki budowlane i gruntów pozostałych,
- zwiększenie powierzchni terenów rekreacyjnych, parków, lasów, a także areálu gruntów rolnych,
- zmniejszenie liczby budynków mieszkalnych (mieszkań komunalnych),
- zwiększenie liczby obiektów szkolnych (wybudowanie gimnazjum) i obiektów służby zdrowia,
- utrzymanie dotychczasowej liczby obiektów kulturalnych i pozostałych obiektów użyteczności publicznej.



Z informacji o stanie mienia wynika także, że w analizowanym okresie nie wystąpiły zmiany ilościowe w takich składnikach mienia, które stanowią bazę wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej i gwarancję poprawy jakości usług komunalnych, świadczonych na rzecz mieszkańców. Nie wystąpiły w ogóle, bądź wystąpiły niewielkie zmiany w zakresie:

- ilości i długości wodociągów (zwiększenie o 1 o długości ok. 2 km),
- oczyszczalni,
- wysypiska odpadów komunalnych,
- dróg gminnych (przyrost równoważny z ubytkiem),

co wskazuje na niepodejmowanie przez gminę w latach 2001—2003 inwestycji związanych z gospodarką komunalną i budową dróg gminnych.

## 2. Sytuacja finansowa gminy w latach 2001—2003

Gminy posiadają samodzielność w wyborze struktury wydatków i dostosowania ich do zadań i planowanych dochodów. Kluczowe znaczenie dla prawidłowego kreowania wydatków budżetowych, decydujących o sytuacji finansowej, ma:

- poprawne szacowanie dochodów budżetowych,
- umiejętność określania hierarchii potrzeb (wydatków) gminy oraz trafność podejmowania decyzji o kolejności ich realizacji.

Gmina Żórawina utraciła płynność finansową z powodu niewłaściwie podjętych decyzji w zakresie realizacji inwestycji. W latach 2001—2003 planowano dochody na poziomie znacznie przewyższającym ich realizację. Na realizację zaplanowanych inwestycji gmina zaciągnęła kredyt i pożyczkę, co spowodowało wzrost zadłużenia gminy ponad dopuszczalny ustawą o finansach publicznych poziom długu (60% planowanych dochodów), który na koniec 2002 r. stanowił 77% wykonanych dochodów, a na koniec 2003 r. — 98%.

### 2.1. *Prawidłowość planowania dochodów i wydatków budżetowych*

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania w oparciu o budżet uchwalany corocznie przez organ stanowiący jednostki.

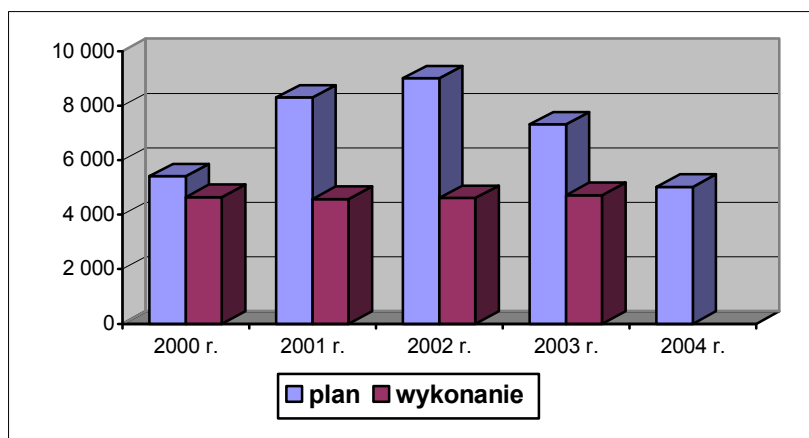
W latach 2001—2003 miało miejsce znaczne przeszacowywanie planowanych dochodów, co stanowiło podstawę planowania wydatków (w tym inwestycyjnych) na poziomie przekraczającym możliwości finansowe gminy oraz zaciąganie kredytów i pożyczek.

Tabela 1. Wykonanie budżetów w latach 2000—2003 na tle planu (tys. zł)

Lp.	Treść	Wykonanie w 2000 r.	2001 rok			2002 rok			2003 rok		
			plan	wyko- nianie	%	plan	wyko- nianie	%	plan	wyko- nianie	%
1.	<b>Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>8 848</b>	<b>12 764</b>	<b>9 050</b>	<b>71%</b>	<b>14 280</b>	<b>9 871</b>	<b>69%</b>	<b>11 894</b>	<b>9 299</b>	<b>78%</b>
2.	— dochody własne	4 648	8 295	4 580	55%	9 004	4 606	51%	7 317	4 722	65%
3.	<b>Wydatki ogółem, w tym:</b>	<b>8 618</b>	<b>18 279</b>	<b>11 105</b>	<b>61%</b>	<b>17 362</b>	<b>12 981</b>	<b>75%</b>	<b>11 795</b>	<b>9 077</b>	<b>77%</b>
4.	— inwestycyjne	1 355	9 026	3 428	38%	7 044	4 742	67%	904	561	62%
5.	<b>Nadwyżka (+) / deficyt budżetowy (-)</b>	<b>230</b>	<b>-5 516</b>	<b>-2 056</b>	<b>37%</b>	<b>-3 081</b>	<b>-3 110</b>	<b>101%</b>	<b>99</b>	<b>222</b>	<b>224%</b>
6.	Przychody, w tym:	201	6 200	2 630	42%	3 780	3 712	98%	220	363	165%
7.	— kredyty i pożyczki	—	6 000	2 395	40%	3 780	3 537	94%	68	68	100%
8.	— inne źródła	—	200	235	118%	175	175	100%	152	295	194%
9.	Rozchody, w tym:	235	685	350	51%	699	456	65%	320	320	100%
10.	— spłata kredytów i pożyczek	—	585	250	43%	699	456	65%	320	320	100%
11.	— inne cele	—	100	100	100%	—	—	x	—	—	x
12.	<b>Kwota długu na koniec roku budżetowego*</b>	<b>2 248</b>	<b>x</b>	<b>4 680</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>7 638</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>7 539</b>	<b>x</b>

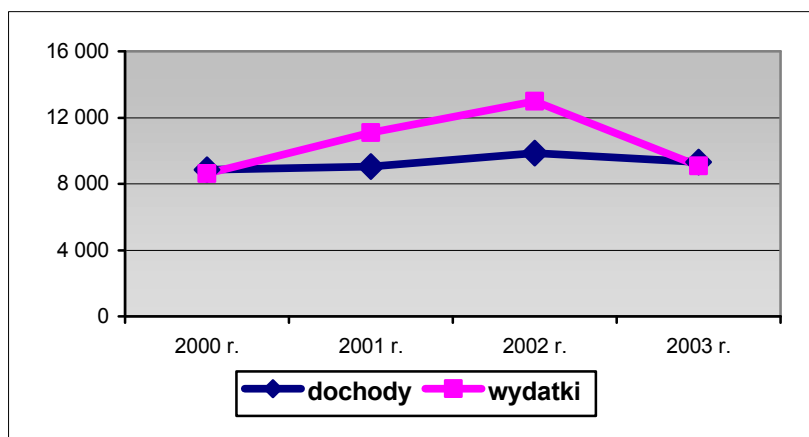
\* Dane według sprawozdań rocznych Rb-NDS i Rb-Z.

Zawyżanie planowanych dochodów własnych w okresie realizacji inwestycji, tj. w latach 2001—2003, oraz ich nieurealnianie w ciągu roku do wysokości zbliżonej do faktycznych możliwości było przypuszczalnie związane z planowaną realizacją inwestycji i podyktowane zamiarem utrzymania wysokiego planu wydatków. Wskazują na to dane planowanych i wykonanych dochodów własnych przedstawione na rys. 2.



Rys. 2. Dochody własne (w tys. zł)

W 2001 r. wydatki budżetowe przekroczyły o 2.056 tys. zł (tj. o 23%) poziom zrealizowanych dochodów. Kwota ta stanowi 19% wykonanych wydatków ogółem i została sfinansowana przychodami zwrotnymi. Natomiast w 2002 r. wydatki ogółem były wyższe od dochodów o 3.110 tys. zł (tj. o 32%), co zostało przedstawione na rys. 3. Przychodami zwrotnymi sfinansowano 24% tych wydatków.



Rys. 3. Wykonane dochody i wydatki budżetowe w latach 2000—2003 (w tys. zł)

## 2.2. Realizacja dochodów budżetowych

W analizowanym okresie gmina Żórawina osiągnęła najwyższe dochody budżetowe w 2002 r., które wyniosły 9.871 tys. zł. Były one wyższe o 750 tys. zł od dochodów wykonanych w 2001 r. (o 9%) oraz o 572 tys. zł od wykonanych w 2003 r. (o 6%). W budżecie 2004 r. dochody budżetowe zaplanowane zostały w wysokości 10.089 tys. zł, tj. o 790 tys. zł wyższe od wykonania 2003 r. (o 8%). W załączniku nr 1 do raportu przedstawiono kwoty planowanych i zrealizowanych dochodów w latach 2001—2003 według działów i źródeł ich pochodzenia (§).

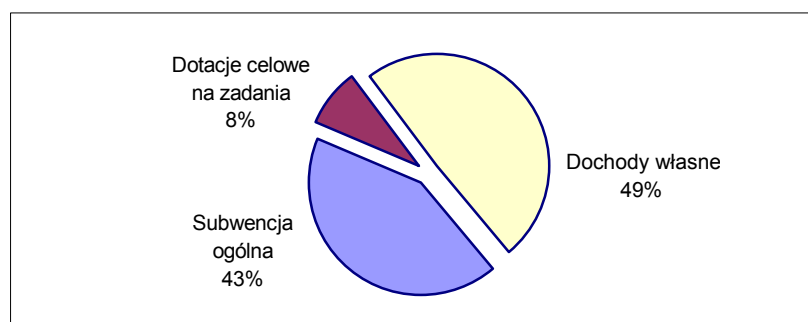
Ze względu na nieprawidłowości w zakresie planowania dochodów budżetowych (zawyżanie dochodów własnych) analizę realizacji dochodów ograniczono do wielkości wykonanych w latach 2001—2003.

Podstawowymi źródłami dochodów gminy Żórawina są: subwencja ogólna, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych. Dochody z wyżej wymienionych źródeł stanowiły w analizowanym okresie od 60% do 63% dochodów ogółem, a w 2004 r. zaplanowano je na poziomie 64%. Pozostałe wpływy do budżetu stanowiły dochody własne, których podstawowym źródłem były podatki i opłaty lokalne oraz w niewielkim stopniu środki pozyskiwane z majątku komunalnego (tab. 2).

**Tabela 2. Struktura wykonanych dochodów budżetowych według ważniejszych źródeł**

Lp.	Treść	2001 rok		2002 rok		2003 rok		plan 2004 rok	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1.	<b>DOCHODY OGÓŁEM, z tego:</b>	<b>9 050</b>	<b>100%</b>	<b>9 871</b>	<b>100%</b>	<b>9 299</b>	<b>100%</b>	<b>10 089</b>	<b>100%</b>
2.	<b>Subwencja ogólna</b>	<b>3 643</b>	<b>40%</b>	<b>4 368</b>	<b>44%</b>	<b>3 995</b>	<b>43%</b>	<b>4 761</b>	<b>47%</b>
3.	<b>Dotacje celowe na zadania</b>	<b>827</b>	<b>9%</b>	<b>897</b>	<b>9%</b>	<b>582</b>	<b>6%</b>	<b>303</b>	<b>3%</b>
4.	— administracji rządowej	495	5%	584	6%	511	5%	298	3%
5.	— zadania własne	29	0%	308	3%	56	1%	—	x
6.	— realizowane z innymi JST	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%
7.	— z funduszy celowych	298	3%	—	x	10	0%	—	x
8.	<b>Dochody własne</b>	<b>4 580</b>	<b>51%</b>	<b>4 606</b>	<b>47%</b>	<b>4 722</b>	<b>51%</b>	<b>5 025</b>	<b>50%</b>
9.	— podatek rolny	1 449	16%	1 349	14%	1 486	16%	1 850	18%
10.	— podatek od nieruchomości	853	9%	1 099	11%	1 185	13%	820	8%
11.	— podatek od środków transportowych	55	1%	45	0%	82	1%	65	1%
12.	— opłata skarbową i podatek od czynności cywilnoprawnych	167	2%	178	2%	162	2%	170	2%
13.	— wpływy z opłaty planistycznej	508	6%	88	1%	108	1%	250	2%
14.	— udziały w podatkach dochodowych (PIT, CIT)	979	11%	974	10%	1 045	11%	1 433	14%
15.	— dochody z majątku	140	2%	68	1%	319	3%	113	1%
16.	— pozostałe dochody własne	429	5%	805	8%	335	4%	324	3%

W gminie Żórawina udział dochodów własnych w dochodach ogółem utrzymuje się na stałym, relatywnie wysokim poziomie, wyższym od średniej ustalonej dla dolnośląskich gmin wiejskich. I tak np. w 2003 r. udział ten był wyższy o 0,8 punktu procentowego od średniej. Głównym źródłem dochodów własnych są podatki i opłaty lokalne, których udział w dochodach własnych wyniósł w 2003 r. 41% (średnia dla dolnośląskich gmin wiejskich — 20,2%), a w poprzednich latach 2001 i 2002 odpowiednio: 51% i 39%. Natomiast relatywnie niski jest udział dochodów z majątku w dochodach własnych, który w 2002 r. był najniższy (1,4%), a najwyższy w 2003 r. — 6,7%. W budżecie na 2004 rok zaplanowano dochody z majątku gminy na poziomie 2,2% dochodów własnych.



**Rys. 4. Struktura dochodów budżetowych (przeciętna w latach 2001—2003)**

### 2.3. Realizacja wydatków budżetowych

Wydatki budżetowe w 2002 r. były najwyższe i wyniosły 12.981 tys. zł. W porównaniu z wykonaniem 2001 r. wzrosły one o 17%, tj. o 1.876 tys. zł. Natomiast w porównaniu z wydatkami 2000 r. (8.618 tys. zł) wzrosły o 4.363 tys. zł (o 50%). Wydatki w 2003 r. wyniosły 9.077 tys. zł i były o 3.904 tys. zł niższe od wykonania 2002 r. (o 30%).

Wydatki budżetowe planowane i wykonane w latach 2001—2003 w układzie działów i paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawia załącznik nr 2 do raportu.

Tabela 3. Struktura wydatków budżetowych w latach 2001—2003 i plan na 2004 rok

Lp.	Treść	2001 rok		2002 rok		2003 rok		2004 rok (plan)	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1.	<b>WYDATKI OGÓŁEM, z tego:</b>	<b>11 105</b>	<b>100%</b>	<b>12 981</b>	<b>100%</b>	<b>9 077</b>	<b>100%</b>	<b>10 732</b>	<b>100%</b>
2.	Wydatki inwestycyjne	3 428	31%	4 742	37%	561	6%	488	5%
3.	<b>Wydatki bieżące na:</b>	<b>7 677</b>	<b>69%</b>	<b>8 239</b>	<b>63%</b>	<b>8 516</b>	<b>94%</b>	<b>10 244</b>	<b>95%</b>
4.	— wynagrodzenia i pochodne	4 302	39%	4 327	33%	4 366	48%	5 208	49%
5.	— dotacje	1 060	10%	1 030	8%	926	10%	1 076	10%
6.	— obsługa długu	23	0%	40	0%	452	5%	240	2%
7.	— pozostałe wydatki bieżące	2 292	21%	2 842	22%	2 772	31%	3 720	35%

W strukturze wydatków ogółem w analizowanym okresie dominowały wydatki bieżące. Ich udział w wydatkach ogółem w latach 2001 i 2002 mieścił się w granicach od 69% do 63%, a w 2003 r. wzrósł do 94%.

W latach 2001 i 2002 gmina realizowała dwa duże zadania inwestycyjne (budowa gimnazjum, kanalizacja sanitarna). Wydatki inwestycyjne w tym okresie kształtowały na relatywnie wysokim poziomie (w 2001 r. — 3.428 tys. zł, w 2002 r. — 4.742 tys. zł) i stanowiły one odpowiednio 31% i 37% ogółu wydatków.

Tabela 4. Inwestycje realizowane w latach 2001—2003 (tys. zł)

Lp.	Nazwa inwestycji	Wydatki inwestycyjne w latach 2001—2003 wg Rb-28S	Z tego w latach:			Zobowiązania wymagalne na 31.12.2003 r.
			2001	2002	2003	
1.	Budowa gimnazjum (dział 801, rozdział 80110)	6 054	2 397	3 541	116	64
2.	Kanalizacja sanitarna (dział 900 rozdział 90001)	1 502	597	737	168	—
3.	Uzbrojenie terenu ul. Sportowa — Bankowa (dział 700 rozdział 70005)	455	122	297	36	14
4.	Stacja Uzdatniania Wody Żerniki	432	182	37	213	185
5.	<b>Wydatki inwestycyjne ogółem</b>	<b>8 731</b>	<b>3 428</b>	<b>4 742</b>	<b>561</b>	<b>295</b>
Wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych (poz. 1 + 2 + 3 + 4) w wydatkach ogółem (poz. 5)		97%	96%	97%	95%	89%

Wydatki inwestycyjne w niewielkim zakresie były finansowane dochodami własnymi i dotacjami celowymi na inwestycje (30% w 2001 r. i 25% w 2002 r.). Głównym źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych były przychody zwrotne (kredyt i pożyczka z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). W poszczególnych latach stanowiły one: 70% w 2001 r., 75% w 2002 r. i 17% w 2003 r. wszystkich środków finansowych, z których pokryto wydatki inwestycyjne (tab. 5).

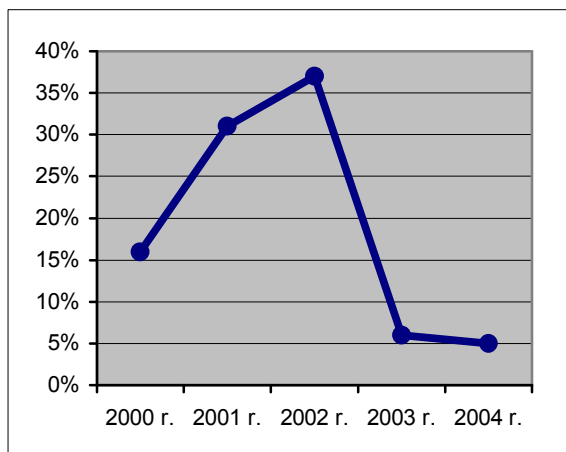
Tabela 5. Źródła finansowania wydatków inwestycyjnych w latach 2001—2003

Lp.	Treść	2001 rok		2002 rok		2003 rok	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1.	<b>Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>9 049</b>	<b>100%</b>	<b>9 871</b>	<b>100%</b>	<b>9 299</b>	<b>100%</b>
2.	— dotacje celowe na inwestycje	295	3%	200	2%	—	x
3.	<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>11 105</b>	<b>100%</b>	<b>12 982</b>	<b>100%</b>	<b>9 077</b>	<b>100%</b>
4.	— wydatki bieżące	7 677	69%	8 240	63%	8 516	94%
5.	— wydatki inwestycyjne	3 428	45%	4 742	58%	561	7%
6.	<b>Kwota dochodów przeznaczona na spłatę długu (rozchody)</b>	<b>350</b>	<b>x</b>	<b>456</b>	<b>x</b>	<b>320</b>	<b>x</b>
7.	<b>Finansowanie wydatków inwestycyjnych, z tego:</b>	<b>3 428</b>	<b>100%</b>	<b>4 742</b>	<b>100%</b>	<b>561</b>	<b>100%</b>
8.	— dotacje celowe na inwestycje	295	9%	200	4%	—	x
9.	— dochody własne i subwencje, które mogły być przeznaczone na finansowanie inwestycji *	727	21%	975	21%	463	83%
10.	— pożyczki i kredyty na pokrycie wydatków inwestycyjnych	2 406	70%	3 567	75%	98	17%

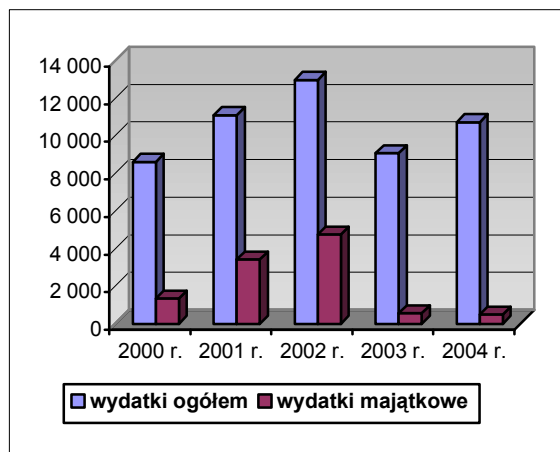
\* Sposób obliczenia: poz. 1 – 2 – 4 – 6.

Realizacja dużych przedsięwzięć inwestycyjnych finansowanych kredytem i pożyczką spowodowała wzrost zadłużenia.

Relacje wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach ogółem są jedną z podstawowych miar sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W 2003 r. nastąpiło załamanie sytuacji finansowej gminy Żórawina (obrazują to rys. 5 i rys. 6).



Rys. 5. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem



Rys. 6. Wydatki w latach 2000—2003 i planowane w 2004 r. (w tys. zł)

Wydatki ogółem w porównaniu z wykonanymi w 2002 r. były niższe o 3.904 tys. zł, tj. o 30%. Znacznie ograniczone zostały wydatki inwestycyjne (wykonanie 561 tys. zł). Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 6% (plan na 2004 rok — 5%). Na koniec 2003 r. wystąpił wysoki stan zobowiązań wymagalnych — 1.286 tys. zł (według sprawozdania Rb-Z) przy zrealizowanych dochodach w kwocie 9.299 tys. zł.

#### 2.4. Dług publiczny, deficyt i zobowiązania

Dochody budżetowe w latach 2001—2003, mimo ich zawyżania w budżetach, były planowane na poziomie niższym od wydatków. Wydatki nieznajdujące pokrycia w dochodach finansowane były kredytem i pożyczką z WFOŚiGW. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa o finansach publicznych. Określa również limity dotyczące poziomu zadłużenia tych jednostek oraz obciążeń z tytułu spłaty i obsługi długu w relacji do ich dochodów.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w ramach sprawowanego nadzoru w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań w opiniach o możliwości spłaty kredytu (art. 49 ust. 2 u.f.p.) oraz o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości długu publicznego (art. 115 u.f.p.) wskazywała naruszenia prawa polegające na przekroczeniu ustawowego progu zadłużenia (art. 114 u.f.p.). Efektem były opinie negatywne, o czym szerzej w rozdziale 3 raportu.

Zobowiązania gminy Żórawina w latach 2001—2003 według tytułów dłużnych wykazywane w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń na tle wyniku budżetu przedstawia tab. 6.

Tabela 6. Wynik budżetu, struktura przychodów i rozchodów budżetowych

Lp.	Treść	Wykonanie w tys. zł			Dynamika w %		Struktura %		
		2001	2002	2003	2002	2003	2001	2002	2003
1.	Wynik budżetu (+ nadwyżka, - deficyt)	-2 056	-3 110	222	151%	x	x	x	x
2.	Przychody ogółem	2 630	3 712	363	141%	10%	100%	100%	100%
3.	— kredyty i pożyczki	2 395	3 537	68	148%	2%	91%	95%	19%
4.	— inne źródła	235	175	295	74%	169%	9%	5%	81%
5.	Rozchody ogółem	350	456	320	130%	70%	100%	100%	100%
6.	— spłata kredytów i pożyczek	250	456	320	182%	70%	71%	100%	100%
7.	— inne cele	100	—	—	x	x	29%	x	x

Przychody w 2002 r. były najwyższe i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 41%, osiągając wysokość 3.712 tys. zł.

Porównując strukturę przychodów podkreślić należy, że w latach 2001 i 2002 kredyt i pożyczka to główne źródło finansowania wysokiego deficytu budżetowego (ponad 90% przychodów ogółem). Łączna kwota rozchodów w 2002 r. wzrosła o 30% do poziomu 456 tys. zł.

Obciążenia budżetu gminy Żórawina spowodowane realizacją dużych inwestycji oraz koniecznością spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kredyt i pożyczka) wykazały w badanym okresie tendencję wzrostową. Wystąpiły trudności w terminowej spłacie zobowiązań. W toku kontroli na podstawie sprawozdań Rb-28S za lata 2001—2003, zapisów w ewidencji analitycznej oraz zestawień sporządzonych przez skarbnika ustalono, że gmina zapłaciła łącznie 206,9 tys. zł odsetek karnych z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec kontrahentów, z tego:

- w 2001 r. — 2,6 tys. zł,
- w 2002 r. — 45,0 tys. zł,
- w 2003 r. — 159,3 tys. zł.

Podczas kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej w I półroczu 2004 r. stwierdzono, że Wójt Gminy i Zastępca Wójta zawierając umowę kredytową dotyczącą kredytu inwestycyjnego na finansowanie budowy gimnazjum przekroczyli zakres upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Gminy dotyczącego okresu karencji spłaty kredytu i odsetek oraz waluty kredytu. Wyniki kontroli zostały zaprezentowane w rozdziale 4 raportu.

**Tabela 7. Poziom zadłużenia w latach 2001—2003 (tys. zł)**

Lp.	Treść	Stan na koniec roku wg sprawozdania Rb-Z			Struktura %			Kwota oszacowana (kontrola RIO)	
		2001	2002	2003	2001	2002	2003	na koniec 2003	struktura %
1.	<b>Zobowiązania według tytułów dłużnych, z tego:</b>	<b>4 680</b>	<b>7 637</b>	<b>7 539</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>9 113</b>	<b>100%</b>
2.	— kredyty i pożyczki	3 423	6 504	6 253	73%	85%	83%	7 827	86%
3.	— wymagalne zobowiązania	1 257	1 133	1 286	27%	15%	17%	1 286	14%
4.	w tym: z tytułu dostaw, robót i usług	932	1 096	1 064	20%	14%	14%	1 064	12%
5.	Dochody ogółem wykonane	9 049	9 870	9 299	x	x	x	9 299	x
6.	Relacja zadłużenia do dochodów	52%	77%	81%	x	x	x	98%	x
7.	Udział zobowiązań wymagalnych do dochodów	14%	11%	14%	x	x	x	14%	x

W zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z według stanu na 31 grudnia 2003 r. zadłużenie gminy Żórawina wykazano w wysokości 7.538,7 tys. zł, z tego:

- zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek 6.252,9 tys. zł (6.000 tys. zł kredyt inwestycyjny na budowę gimnazjum zaciągnięty w BZ WBK SA — saldo MA konta 134 oraz 253 tys. zł pożyczka z WFOŚiGW na budowę kanalizacji sanitarnej),
- zobowiązania wymagalne 1.285,8 tys. zł, w tym z tytułu dostaw i usług 1.063,7 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono, że na podstawie zawartej 31 maja 2001 r. z Bankiem Zachodnim WBK SA umowy kredytowej gmina Żórawina zaciągnęła kredyt „w walucie wymiennej (EURO) o równowartości 6.000.000 zł”, a zadłużenie na koniec 2003 r. (potwierdzone przez bank) wyniosło 1.605.784,88 EURO, co po przeliczeniu średnim kursem NBP daje kwotę zadłużenia z tytułu kredytu w wysokości 7.574,5 tys. zł, tj. o 1.574,5 tys. zł wyższą od wykazanej w sprawozdaniu Rb-Z (tj. o 26%).

Kwota wymagalnych zobowiązań podana w sprawozdaniu Rb-Z (1.285,8 tys. zł) została ustalona na podstawie pozaksięgowego zestawienia niezapłaconych faktur, a stan urzędów księgowych (niekompletne, niezgodnione i niesprawdzalne) uniemożliwił kontrolującemu ustalenie faktycznej kwoty zobowiązań gminy. W ewidencji księgowej na kontach zespołu 2 ewidencjonowano zobowiązania dopiero po ich całkowitym opłaceniu. Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej rozrachunków powoduje, iż w ewidencji nie są wykazywane stany zobowiązań (brak sald). Stwierdzono również brak spójności pomiędzy danymi wykazywanymi w sprawozdaniu Rb-Z i w Rb-28S z wykonania planu wydatków. W sprawozdaniu Rb-28S wykazano zobowiązania wymagalne wobec ZUS w łącznej kwocie 44.058 zł, a w sprawozdaniu Rb-Z w grupie III wierzycieli, do której zalicza się ZUS, żadnych zobowiązań nie wykazano.

Dokładne określenie zadłużenia gminy Żórawina ze względu na stan urzędzeń księgowych jest obecnie niemożliwe. Przyjęto, że zadłużenie gminy na koniec 2003 r. wynosi co najmniej 9.113 tys. zł, co stanowi sumę kwoty zadłużenia wykazanego w sprawozdaniu Rb-Z oraz ujemnych różnic kursowych z tytułu wyceny kredytu, i stanowi ono 77% planowanych oraz 98% wykonanych dochodów 2003 roku.

### 3. Wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez RIO

#### 3.1. Wyniki badania uchwał w trybie nadzoru

Wyniki oceny legalności uchwał i zarządzeń organów gminy Żórawina w latach 2001—2003, podjętych w sprawie budżetu, jego zmiany i w sprawach związanych z wykonywaniem budżetu oraz w sprawie podatków i opłat lokalnych przedstawia poniższe zestawienie.

Lp.	Przekazane do nadzoru uchwały i zarządzenia w sprawie	Liczba i rodzaj rozstrzygnięć w latach		
		2001	2002	2003
1.	budżetu	1 — nieistotne naruszenie prawa 1 — zgodna	1 — nieistotne naruszenie prawa	1 — nieistotne naruszenie prawa
2.	zmian budżetu	6 — nieistotne naruszenie prawa 1 — niezgodność z prawem	1 — zgodna 3 — nieistotne naruszenie prawa	3 — zgodne 3 — nieistotne naruszenie prawa
3.	zaciągnięcia kredytu długoterminowego	1 — zgodna		
4.	upoważnienia zarządu/wójta do zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego		1 — zgodna	1 — nieważna w całości
5.	podziału subwencji oświatowej	1 — nieistotne naruszenie prawa	1 — zgodna	
6.	udzielenia absolutorium	1 — zgodna	uchwała Rady Gminy bez rozstrzygnięcia	
7.	podatku od nieruchomości	1 — zgodna	1 — zgodna	2 — zgodne
8.	podatku rolnego	1 — nieważna (w całości)	1 — zgodna	
9.	podatku od środków transportowych	1 — zgodna	1 — nieistotne naruszenie prawa	1 — nieistotne naruszenie prawa 1 — nieważna (w części)
10.	podatku od posiadania psów	1 — zgodna		
11.	opłaty administracyjnej	1 — nieważna (w części)		
12.	wzorów formularzy dotyczących przedmiotu opodatkowania (podatek od nieruchomości, rolny i leśny)			3 — zgodne
13.	<b>RAZEM</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>15</b>

W omawianym okresie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zbadało 42 uchwały i zarządzenia organów gminy w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej.

#### 3.1.1. Wyniki badania uchwał w sprawie budżetu gminy

Każda z uchwał budżetowych obarczona była wadami, które w ocenie Kolegium nie stanowiły istotnego naruszenia prawa. Stwierdzone uchybienia w uchwałach w sprawie budżetu na poszczególne lata dotyczyły:

- błędów formalnych i rachunkowych, w tym: braku spójności zapisów części normatywnej uchwały z załącznikami, błędnego lub braku powołania właściwych załączników, błędów rachunkowych wynikających z pominięć lub podsumowań,
- braku zaplanowania wydatków z tytułu pochodnych od wynagrodzeń,
- nieprawidłowego zaliczenia, w części normatywnej uchwały, dotacji celowych udzielanych innym podmiotom na realizację zadań gminy do dotacji przedmiotowych,
- braku wyodrębnienia dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wspólnych realizowanych na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej,

- braku określenia w treści uchwały wydatków na obsługę długu,
- przedwczesnego angażowania w finansowanie rozchodów środków pieniężnych wynikających z rozliczeń z lat ubiegłych, tj. przed ich ostatecznym ustaleniem, wynikającym z zamknięcia ksiąg rachunkowych poprzedniego roku budżetowego,
- braku wskazania w części normatywnej uchwały przychodów z tytułu kredytu długoterminowego,
- braku ustalenia planu przychodów i wydatków środków specjalnych,
- błędnego włączenia do grupy dochodów własnych dotacji z budżetu państwa i z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

### 3.1.2. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu

Badaniem nadzorczym w latach 2001—2003 Kolegium objęło 18 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet.

Stwierdzone **nieistotne naruszenia prawa** w uchwałach i zarządzeniach dotyczyły:

- braku określenia lub nieprecyzyjnego określenia w części normatywnej uchwał planowanego wyniku budżetu (deficytu bądź nadwyżki budżetu),
- nieaktualizowania załącznika o przychodach i rozchodach budżetu gminy,
- nieprawidłowego włączenia do wydatków majątkowych wydatków na obsługę długu,
- nieprawidłowego ustalenia kwoty wydatków bieżących, planowanych do realizacji w roku budżetowym,
- błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej,
- niewłaściwego wskazania źródła spłat rat pożyczki,
- dokonywania zmniejszenia wydatków przy braku ich wcześniejszego zaplanowania,
- braku spójności załącznika zadań inwestycyjnych ze zmianami wprowadzonymi w części normatywnej uchwał,
- błędów rachunkowych powodujących nieprawidłowe określenie planowanej kwoty wydatków po zmianach,
- błędów w podstawie prawnej.

**Nie zgodność z prawem** dotyczyła uchwały Rady Gminy, która utraciła moc obowiązującą (stwierdzenie jej nieważności było bezprzedmiotowe), z powodu zwiększenia planowanych dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i zaplanowanie ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania inne niż z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, czym naruszono art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

**Istotne naruszenia prawa** w uchwałach Rady Gminy, z wezwaniem organu do usunięcia nieprawidłowości, dotyczyły:

- zwiększenia rezerwy ogólnej powyżej 1% planowanych wydatków, tj. niezgodnie z art. 116 ust. 4 ustawy o finansach publicznych,
- nieokreślenia wysokości sumy zobowiązań przy udzieleniu organowi wykonawczemu upoważnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań, czym naruszono art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W wyniku badania nadzorczego innych uchwał związanych z wykonywaniem budżetu stwierdzono:

- **naruszenie prawa** skutkujące stwierdzeniem **nieważności w całości** uchwały Rady Gminy w sprawie upoważnienia Wójta Gminy do zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego (w 2003 r.) z powodu:
  - nieprawidłowego określenia wejścia w życie uchwały (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego), tj. z naruszeniem art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych,
  - niezyskania akceptacji radcy prawnego w zakresie zgodności z prawem projektu uchwały, czyli niedopełnienia, przy jej podjęciu, wymogów formalnych określonych w § 20 ust. 5 załącznika nr 4 — Regulamin Pracy Rady Gminy — do uchwały Rady Gminy Żórawina z 26 lutego 2002 r. w sprawie statutu gminy (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego Nr 118, poz. 1703);
- **nieistotne naruszenie prawa** w uchwale w sprawie podziału subwencji oświatowej z powodu błędu w podstawie prawnej.



### 3.1.3. Wyniki oceny legalności uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych

W latach 2001—2003 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu objęło badaniem 15 uchwał Rady Gminy Żórawina w sprawie podatków i opłat lokalnych.

- W rozstrzygnięciach nadzorczych w stosunku do uchwał Rady Gminy Żórawina w sprawie:
- **podatku od nieruchomości** — stwierdzono **nieważność w części** z powodu nieprawidłowego określenia terminu wejścia uchwały w życie z dniem podjęcia, tj. naruszenia art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
  - **podatku rolnego** — stwierdzono **nieważność w całości** z powodu obniżenia średniej ceny skupu żyta tylko w odniesieniu do niektórych grup podatników, tj. naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym;
  - **podatku od środków transportowych** — stwierdzono **nieważność w części** z powodu nieprawidłowego określenia terminu wejścia uchwały w życie z mocą obowiązującą wsteczną, tj. naruszenia art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
  - **podatku od posiadania psów** — stwierdzono **nieważność w części** z powodu nieprawidłowego określenia terminu wejścia uchwały w życie z dniem podjęcia, tj. naruszenia art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
  - **opłaty administracyjnej** — stwierdzono **nieważność w części** z powodu wprowadzenia opłaty administracyjnej za czynności, które podlegają opłacie skarbowej, bądź na mocy tej ustawy zostały zwolnione lub wyłączone z opłaty skarbowej, tj. naruszenia art. 18 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej.

### 3.2. Wyniki działalności opiniodawczej

W sprawach określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2001—2003 wydano dla gminy Żórawina 15 opinii, z tego:

- 7 pozytywnych,
- 4 pozytywne z uwagami,
- 4 negatywne.

Charakter opinii wydanych przez V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawach gminy Żórawina, w latach 2001—2003, przedstawia poniższe zestawienie.

Lp.	Opinie w sprawie	Charakter wydanych opinii w latach		
		2001	2002	2003
1.	projektu budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami	pozytywna	pozytywna z uwagami	pozytywna z uwagami
2.	możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego	pozytywna	pozytywna	pozytywna z uwagami
3.	możliwości spłaty kredytu lub pożyczki	pozytywna	—	—
4.	informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	negatywna	pozytywna z uwagami	negatywna
5.	sprawozdania z wykonania budżetu (wraz z odrębnymi sprawozdaniami z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej za lata 2001 i 2002)	pozytywna z uwagami	negatywna	negatywna
6.	wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium	pozytywna (o udzielenie absolutorium)	pozytywna (o nieudzielenie absolutorium)	—

W wydanych opiniach Skład Orzekający stwierdzał, co następuje:

#### 1. W zakresie projektu budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego oraz objaśnieniami:

- Wskazano na następujące uchybienia i nieprawidłowości:
- niezachowanie minimalnej szczegółowości uchwały budżetowej, o której mowa w art. 124 ustawy o finansach publicznych (brak określenia lub nieprecyzyjne określenie w części normatywnej uchwały planowanego wyniku budżetu, brak wskazania w treści uchwały planowanych przychodów z tytułu kredytu bankowego, brak wyodrębnienia dotacji oraz wydatków na obsługę długu, brak ustalenia planu przychodów i wydatków środków specjalnych),
  - liczne błędy w stosowaniu obowiązującej klasyfikacji budżetowej,

- liczne błędy formalno-rachunkowe w załącznikach do uchwały (brak spójności zapisów części normatywnej uchwały z załącznikami, błędne lub brak powołania właściwych załączników, błędy rachunkowe wynikające z pominięć lub podsumowań),
- przedwczesne angażowanie w finansowanie wydatków tzw. wolnych środków,
- brak określenia zakresu udzielanych dotacji przedmiotowych,
- planowanie dotacji podmiotowych dla SPZOZ,
- błędy w podstawie prawnej uchwały,
- nieprawidłowe sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego,
- przedkładane objaśnienia do przygotowanego projektu uchwały budżetowej były lakoniczne, bardzo ogólne, nie odnosiły się do wszystkich postanowień uchwały budżetowej, nie zawierały uzasadnienia wzrostu planowanych dochodów i wydatków budżetowych; poprzez załączenie do projektu budżetu lakonicznych objaśnień radni byli pozbawieni pełnej wiedzy związanej z projektowanymi wielkościami dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetowych.

Skład Orzekający wyraźnie wskazywał na naruszenie zasady jawności określonej w art. 61 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zwracano uwagę, iż zasadzie jawności powinna towarzyszyć czytelność i przejrzystość budżetu, gdyż przygotowany projekt budżetu musi być czytelny zarówno dla radnych gminy, jak i dla wszystkich zainteresowanych.; organ stanowiący powinien dysponować dokumentem czytelnym, przejrzystym, nie budzącym wątpliwości. Podstawą debaty budżetowej powinien być projekt budżetu sporządzony prawidłowo, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, jak i ustawy o samorządzie gminnym.

## **2. W zakresie możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego:**

W przedkładanych prognozach kwoty długu zakładano, iż wskaźnik zadłużenia nie przekroczy 60% planowanych dochodów w danym roku budżetowym. W kolejnych latach wskaźnik zadłużenia miał ulegać stopniowemu obniżeniu. W wydawanych opiniach Skład Orzekający wielokrotnie zwracał uwagę na wysoki stopień zadłużenia gminy Żórawina, jak również na niebezpieczeństwo przekroczenia limitu zadłużenia, w związku z niepełną realizacją dochodów budżetowych oraz występowaniem zobowiązań wymagalnych, które nie były wykazywane w przedkładanych prognozach. Wskazywał, że obowiązkiem organów gminy jest rzetelne planowanie wielkości budżetowych, jak również rzetelna ocena możliwości sfinansowania długu gminy i spłaty zaciągniętych zobowiązań (w tym kredytów i pożyczek).

## **3. W zakresie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki:**

W 2001 r. Skład Orzekający wydał pozytywną opinię o możliwości spłaty przez gminę Żórawina kredytu długoterminowego wnioskowanego w wysokości 6.000.000 zł na realizację zadania: „Budowa Gimnazjum w Żórawinie”. W uzasadnieniu wydanej opinii wskazano jednak na zagrożenia w realizacji założeń planowanych w sytuacji, gdy gmina nie pozyska zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych.

## **4. W zakresie informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze:**

Wskazano na następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- zaciąganie zobowiązań niemających pokrycia w planie finansowym jednostki,
- dopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług,
- niezgodność danych przedstawionych w informacji z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych,
- niezgodność danych zawartych w sprawozdaniach o dochodach z informacją dysponenta środków w zakresie subwencji oraz dotacji z budżetu państwa,
- brak spójności pomiędzy przedkładanymi sprawozdaniem budżetowymi Rb,
- brak odniesienia się organu wykonawczego do przyczyn powstania znacznych odchyleń w realizacji dochodów i wydatków oraz brak wskazania działań podejmowanych w celu zmniejszenia zaległości wobec budżetu gminy,
- realizowanie budżetu znacznie poniżej wskaźnika upływu czasu, co świadczy również o nie-realnym planowaniu budżetu.

Skład Orzekający we wszystkich opiniach wskazywał na bardzo wysoki poziom zadłużenia gminy Żórawina w sytuacji, gdy wielkość zobowiązań wymagalnych na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych wskazywała na utratę płynności finansowej gminy, jak również formułował uwagi do treści merytorycznej przedkładanych informacji.

## 5. W zakresie sprawozdania z wykonania budżetu gminy:

Wskazano na następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- dopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych z tytułu odpisów na ZFŚS, z tytułu dostaw towarów i usług, wobec ZUS,
- rażące naruszenie dopuszczalnych granic zadłużenia gminy określonych w art. 114 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,
- rozbieżność pomiędzy planem wynikającym z uchwały budżetowej (ze zmianami) a wielkościami zawartymi w przedłożonym sprawozdaniu,
- brak szczegółowej analizy wykonania dochodów i wydatków budżetowych (nie przedstawiono przyczyn odchylenia od planu; nie omówiono również realizacji planowanych zadań inwestycyjnych),
- brak odniesienia się do długu jednostki,
- brak spójności pomiędzy przedkładanymi sprawozdaniami budżetowymi Rb,
- brak wskazania działań podejmowanych w celu zmniejszenia zaległości wobec budżetu gminy.

Jak wynika z powyższego, V Skład Orzekający wielokrotnie wskazywał na przesłanki ujemnej oceny stanu finansów gminy Żórawina, czego wyrazem były liczne uwagi, zastrzeżenia lub negatywna ocena przedkładanych dokumentów.

Na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz § 2 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 3, poz. 34), Prezes Izby poinformował Ministra Finansów i Wojewodę Dolnośląskiego o negatywnych opiniach wydanych dla gminy Żórawina w sprawach określonych w art. 13 pkt 4 i 5 dotyczących:

- przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2001 i 2003 r. (pisma odpowiednio z dnia 27 października 2001 r. znak: WIAS/0914/852/2001 i z dnia 22 października 2003 r. znak: WIAS-449/2/03),
- sprawozdań z wykonania budżetu za 2002 i 2003 rok (pisma odpowiednio z dnia 15 maja 2003 r. znak: WIAS-449/1/03 i z dnia 3 czerwca 2004 r. znak: WIAS-449/1/04).

W przekazanych informacjach przedstawiono powody wydania opinii negatywnych.

### 3.3. Wyniki kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetu

W wyniku kontroli kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetu gminy w latach 2001—2003, dokonanych na podstawie art. 9a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, stwierdzono następujące powtarzające się nieprawidłowości:

- nieterminowe przekazywanie sprawozdań budżetowych, najdłuższa zwłoka (20 dni) dotyczyła przedłożenia sprawozdań za pierwszy kwartał 2001 r.,
- brak pełnego zakresu szczegółowości informacji i brak spójności danych wykazanych w sprawozdaniu o wykonaniu planu dochodów budżetowych (Rb-27S) dotyczących dochodów otrzymanych, należności, należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości,
- brak pełnego zakresu szczegółowości danych wykazanych w sprawozdaniu o wykonaniu planu wydatków budżetowych (Rb-28S), w tym dotyczących zaangażowania środków,
- niepełną zgodność danych planu wykazanego w poszczególnych paragrafach dochodów i wydatków z planem wynikającym z podjętych uchwał (wydanych zarządzeń),
- niespójność danych wykazanych w sprawozdaniu o wykonaniu planu dochodów budżetowych (Rb-27S) z danymi wykazanymi w sprawozdaniu o należnościach (Rb-N) w zakresie ustalonych kwot wymagalnych należności i kwot zaległości,
- brak zachowania wymaganej spójności danych wykazanych w poszczególnych rodzajach sprawozdań.

Wyniki kontroli przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu sprawozdań z wykonania budżetu gminy Żórawina pozwoliły na wyeliminowanie błędów i ograniczenie listy

uchybień formalnych i rachunkowych. Konieczność uwzględnienia zasad sporządzania i przekazywania sprawozdań, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279 ze zm.), była także przedmiotem oceny wyrażanej w opiniach Składu Orzekającego o sprawozdaniach z wykonania budżetu.

## 4. Wyniki przeprowadzonych przez RIO kontroli gospodarki finansowej gminy

Regionalna Izba Obrachunkowa przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Żórawina w czasie od 8 marca do 2 lipca 2004 roku. Kontrolą objęto gospodarkę gminy za 2003 rok z uwzględnieniem poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności jednostki.

### 4.1. Ocena przyjętych zasad rachunkowości

Dokumentacja przyjętych zasad rachunkowości obowiązujących w Urzędzie Gminy Żórawina nie zawierała planów kont wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153, poz. 1752). Nie sporządzono wykazu ksiąg rachunkowych wraz z opisem ich wzajemnego powiązania.

W trakcie kontroli ustalono, że nie zostało zrealizowane zalecenie pokontrolne zawarte w wystąpieniu Izby znak WK.0913/439/K-64/00 z 31 października 2000 r., a dotyczące obowiązku opracowania nowego Zakładowego Planu Kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych zawierającego opis ich wzajemnego powiązania oraz przyjęte zasady księgowania z uwzględnieniem aktualnej klasyfikacji budżetowej zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

### 4.2. Ocena funkcjonowania księgowości i sprawozdawczości

Księgi rachunkowe nie były oznaczone nazwą jednostki, nazwą rodzaju księgi oraz co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i daty sporządzenia.

Nie sporządzano zestawień obrotów i sald. Salda otwarcia kont w dziennikach ksiąg rachunkowych różniły się od sald zamknięcia, co świadczy o braku ciągłości sald. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego nie wprowadzano zdarzeń, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Nie prowadzono kont analitycznych dla rozrachunków z kontrahentami, długoterminowych aktywów finansowych oraz inwestycji (środków trwałych w budowie). Suma zapisów w istniejącej ewidencji analitycznej do konta 011 „Środki trwałe” nie odpowiadała sumie zapisów w ewidencji syntetycznej.

W 2003 r. na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” nie wykazano żadnych obrotów oraz nie dokonano przypisu należnych dochodów. Prowadzono jedynie ewidencję analityczną dochodów z tytułu podatków.

Nieprowadzona bieżąco i nierzetelna ewidencja księgowa oraz błędy w księgowaniu powodowały, że księgi rachunkowe były niesprawdzalne, a sprawozdawczość budżetowa niezgodna ze stanem faktycznym.

Sprawozdania zbiorcze Rb-Z były niezgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi oraz ewidencją księgową. Sprawozdania Rb-27S i Rb-N nie obejmowały wszystkich należności gminy, a część należności ujmowana była w nich szacunkowo.

Do 10 maja 2004 r. nie zamknięto dziennika księgi głównej jednostki budżetowej obejmującej 2003 rok. Także do 10 maja 2004 r. nie rozpoczęto ewidencji w dzienniku księgi głównej Urzędu i budżetu. Sprawozdania budżetowe za I kwartał 2004 r. sporządzano na podstawie ewidencji dochodów i wydatków prowadzonej ręcznie w formie kartotek według podziałek klasyfikacji budżetowej.

Ten rodzaj ewidencji prowadzony był bieżąco. W trakcie kontroli rozpoczęto wdrażanie systemu ewidencji komputerowej (SIGID). Na dzień 30 czerwca 2004 r. dokonano 576 zapisów księgowych obejmujących styczeń i 9 dni lutego.

#### 4.3. Ocena ewidencji środków rzeczowych

Nie wyjaśniono, stwierdzonych w trakcie przeprowadzonej w 2000 r. inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia, różnic pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych. Środki trwale były ewidencjonowane na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”. Ujęte w ewidencji księgowej Urzędu programy komputerowe umarzano, bez względu na ich wartość, według stawki umorzeniowej 4,2% rocznie. Ewidencja księgowa środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych nie pozwalała na ustalenie osób, którym je powierzono.

Prawidłowa ewidencja środków rzeczowych wymaga m.in. stosowania właściwych stawek umorzenia, a prawidłowa gospodarka nimi ustalenia osób odpowiedzialnych za powierzone mienie.

#### 4.4. Poprawność sporządzania bilansów

Ze względu na nierzetelność ksiąg i brak zestawień obrotów i sald za lata 2001—2003 brak jest możliwości oceny poprawności sporządzenia bilansu Urzędu oraz bilansu z wykonania budżetu. Brak jest więc możliwości ustalenia wartości majątku gminy oraz stanu zobowiązań i należności. Fakty te są wynikiem niestosowania obowiązujących przepisów oraz złej organizacji pracy w Urzędzie Gminy.

Jednym z istotniejszych warunków poprawy sytuacji finansowej gminy jest przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji aktywów i pasywów oraz opracowanie i wdrożenie (co częściowo uczyniono), zgodnej z obowiązującymi przepisami, polityki rachunkowości.

#### 4.5. Prawidłowość stosowanych procedur kontroli

W Urzędzie były stosowane procedury kontroli finansowej, wprowadzone przez kierownika jednostki zarządzeniem nr 7/98 z 30 lipca 1998 roku. W latach 2001—2003 nie były przeprowadzone przez organ wykonawczy gminy kontrole wydatków podległych jednostek, w zakresie ustalonym przepisem art. 127 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Akta spraw prowadzono z naruszeniem zasad i trybu wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.). Fakt ten dotyczy wszystkich faz obiegu dokumentów, łącznie z ich archiwizacją. Skutkiem tego było m.in. nieprzestrzeganie zasady bieżącego ewidencjonowania zdarzeń oraz nieprawidłowe archiwizowanie dokumentów finansowo-księgowych.

Wójt, dla oceny prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej w gminie, winien systematycznie przeprowadzać kontrole wydatków podległych jednostek organizacyjnych, w celu sprawdzania stanu oraz stosowania procedur kontroli w jednostkach.

Niezbędne jest także dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu oraz przepływu informacji i dokumentów (zgodnie z instrukcją kancelaryjną) do potrzeb jednostki.

#### 4.6. Prawidłowość gospodarki finansowej w zakresie realizacji przychodów

Według stanu ewidencyjnego na 31 grudnia 2003 r. zobowiązania gminy z tytułu kredytów i pożyczek wynosiły 6.252.875,00 zł, z tego:

- 6.000.000,00 zł z tytułu kredytu zaciągniętego w Banku Zachodnim SA I Oddział we Wrocławiu, umowa nr 294/01/673712 z 31 maja 2001 r. (ze zmianami — 2 aneksy),
- 252.875,00 zł z tytułu pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska.

Umowę kredytu zawarto na podstawie uchwały nr XXVII/247/2001 Rady z 4 kwietnia 2001 roku. Rada w ww. uchwale upoważniła Zarząd do zawarcia umowy kredytu w kwocie 6.000.000,00 zł z karencją spłaty należności głównej oraz odsetek na 3 lata (spłata kredytu od III kwartału 2003

do 2011 r.). Zawierając tę umowę przekroczone upoważnienie Rady do zaciągnięcia kredytu w następujący sposób:

- w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego określono jako przedmiot zamówienia kredyt długoterminowy w walucie wymiennej EURO, kwota kredytu o równoważności 6.500.000,00 zł, karencja spłaty kredytu i odsetek do 15 czerwca 2003 r., okres spłaty kredytu 10 lat (do końca I kwartału 2011 r.),
- umowę kredytu zawarto zaciągając kredyt w walucie wymiennej (EURO) o równoważności 6.000.000,00 zł.

Naruszono też przepis art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Bank Zachodni WBK SA (następca prawny Banku Zachodniego SA) określił zobowiązania gminy na 31 grudnia 2003 r. z tytułu zaciągniętego kredytu na kwotę 1.605.784,88 EURO. Zgodnie z tabelą nr 253/A/NBP/2003 z 31 grudnia 2003 r. średni kurs EURO wynosił 4,7170 zł. Faktyczne zobowiązanie gminy z tytułu przedmiotowego kredytu wynosiło więc na 31 grudnia 2003 r. 7.574.487,28 zł.

Zobowiązania wykazane w sprawozdaniu Rb-Z na 31 grudnia 2003 r. wynosiły 7.538.663 zł, tj. 81,07% w stosunku do dochodów osiągniętych w 2003 r. i 63,38% w stosunku do dochodów planowanych na ten rok. Tymczasem zobowiązania gminy wykazane w Rb-Z w wysokości 7.538.663 zł skorygowane o różnice kursowe z tytułu przedmiotowego kredytu, tj. o kwotę 1.574.487 zł, wynosiły na 31 grudnia 2003 r. 9.113.150 zł. W stosunku do osiągniętych w 2003 r. dochodów zobowiązania wynosiły więc 98,00%, a w stosunku do dochodów planowanych na 2003 rok — 76,62%.

Kredyt zaciągnięto na budowę gimnazjum w Żórawinie. Kredyt ten jest podstawową przyczyną przekroczenia przez gminę dopuszczalnego progu zadłużenia.

Z uwagi na nierzetelność i niesprawdzalność ksiąg rachunkowych, nie jest możliwe ustalenie dokładnej kwoty zadłużenia gminy. Zadłużenie to obliczono, z zachowaniem zasady ostrożnej wyceny, tylko w odniesieniu do przedmiotowego kredytu.

#### 4.7. *Prawidłowość gospodarki finansowej w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków*

W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat stwierdzono naruszenia prawa polegające na:

- niekorzystaniu przez organ podatkowy z uprawnień do żądania wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz informacji o gruntach,
- wystawianiu w 2003 r. decyzji podatkowych w terminach uniemożliwiających zapłatę I raty podatku od osób fizycznych w terminie do 15 marca,
- nienaliczaniu odsetek za nieterminowe wpłaty podatków przez inkasentów oraz podatników,
- umarzaniu i odraczaniu należności z tytułu podatków i opłat bez przeprowadzenia postępowania,
- nierealizowaniu uchwał Rady Gminy w sprawie poboru opłaty targowej oraz podatku od posiadania psów,
- wnoszeniu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nieterminowo i w nieprawidłowej wysokości oraz niewydawaniu przez Wójta decyzji wygaszających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w przypadkach wnoszenia opłat za korzystanie z nich po ustawowych terminach, a także nienaliczaniu opłat proporcjonalnie do okresu ważności zezwolenia.

W zakresie dochodów z mienia stwierdzono:

- rażąco niską realizację w latach 2001—2003 dochodów w stosunku do kwot planowanych w budżetach,
- nieterminowe wpłacanie czynszów przez dzierżawców gruntów i najemców lokali użytkowych, nienaliczanie przez Urząd odsetek za zwłokę oraz brak działań windykacyjnych w tym zakresie,
- umarzanie należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy — Ordynacja podatkowa, pomimo braku uchwały Rady Gminy ustalającej zasady i tryb dokonywania przedmiotowych umorzeń (art. 34a ustawy o finansach publicznych).

Jednym z istotnych warunków poprawy sytuacji finansowej gminy (wzrostu dochodów) jest umarzanie należności podatkowych w tylko uzasadnionych przypadkach, po przeprowadzeniu wnikliwego postępowania wyjaśniającego, dochodzenie wszystkich należnych dochodów, prowadzenie

windykacji wymagalnych dochodów w oparciu o wszystkie dopuszczalne instrumenty prawne, kontynuowanie rozpoczętych w czerwcu 2004 r. kontroli podatników, naliczanie odsetek za zwłokę od wszystkich należności.

W zakresie realizacji wydatków ustalono, iż w latach 1999—2003 dokonywano wydatków na wynagrodzenia Wójta w sposób sprzeczny z postanowieniami Rady Gminy i jej Przewodniczącego.

W 2003 r. przelano na rachunek Funduszu Świadczeń Socjalnych pracowników Urzędu Gminy środki z tytułu odpisu, w wysokości zawyżonej o 4.715,38 zł, z powodu błędnego wyliczenia jego wielkości.

W latach 2001—2003 zapłacono 206.875,24 zł odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, z tego 2.628,82 zł to odsetki zapłacone w 2001 r., 44.990,82 zł w 2002 r., a 159.255,60 zł w 2003 roku.

Na 31 grudnia 2003 r. zobowiązania wymagalne gminy z tytułu dostaw towarów i usług wynosiły co najmniej 1.063.659 zł. Zajęcie rachunków bankowych przez komornika uniemożliwia spłatę zobowiązań. Sytuacja ta zagraża znacznym wzrostem wydatków z tytułu odsetek karnych.

Kontrola RIO w zakresie dokonywania wydatków na inwestycje (roboty budowlane) oraz stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wykazała:

- udzielenie zamówienia publicznego na modernizację drogi gminnej, pomimo że w budżecie nie przewidziano wydatków na ten cel,
- udzielanie zamówień na roboty budowlane w trybie zapytania o cenę,
- udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogi technologicznej z pominięciem ustawy,
- brak kosztorysów inwestorskich niezbędnych do ustalenia wartości szacunkowej robót budowlanych,
- stosowanie, przy ocenie ofert, kryteriów niedopuszczonych przez ustawę,
- nieskładanie przez osoby uczestniczące w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wymaganych przez ustawę oświadczeń.

Kontrola realizacji inwestycji wykazała także, że część zadań inwestycyjnych wykonano bez wymaganych pozwoleń: budowlanego i wodnoprawnego.

Uzyskanych efektów inwestycyjnych nie ujmowano w ewidencji środków trwałych.

Bardzo istotnym zagadnieniem w zakresie poprawy płynności finansowej gminy jest dostosowanie wydatków budżetu do realnych, możliwych do uzyskania dochodów. Ważne jest też, dla prawidłowej gospodarki finansowej, ujmowanie efektów inwestycyjnych w ewidencji księgowej.

## Podsumowanie i wnioski

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Trzon tych spraw stanowią zbiorowe potrzeby wspólnoty, których zaspokajanie należy do zadań własnych gminy. Dla realizacji tych zadań gmina została wyposażona w odpowiednie dochody publiczne, które są gromadzone a następnie wydatkowane w ramach samodzielnie prowadzonej gospodarki finansowej. Podstawą tej gospodarki zgodnie z zasadą powszechności jest budżet, jako roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki oraz przychody i rozchody gminy, a także przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych tej jednostki.

W budżecie gminy muszą być ujęte wszystkie zadania zaplanowane do wykonania w roku budżetowym, a zakres realizacji tych zadań zależy przede wszystkim od wielkości dochodów jakimi dysponuje gmina. Stąd jedną z podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu jest zasada równowagi budżetowej. Zasada równowagi budżetowej w jej klasycznym ujęciu zawiera postulat pełnego pokrycia wydatków zaplanowanych w budżecie z dochodów osiągniętych w roku budżetowym, co oznacza konieczność dostosowania w ogólnej kwoty wydatków budżetowych do ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Treść zasady budżetowej uległa pewnej ewolucji i obecnie formułując te zasadę dopuszcza się możliwość uchwalenia budżetu niezrównoważonego, zwracając jednocześnie uwagę na konieczność wskazania realnych źródeł pokrycia deficytu budżetowego i ustalenia bezpiecznych granic zadłużenia się podmiotów publicznych. W obowiązującym porządku prawnym zasada równowagi budżetowej znalazła normatywny wyraz w jej zliberalizowanej postaci.

Główną przyczyną załamania się sytuacji finansowej gminy Żórawina było podjęcie zadań inwestycyjnych, które przekroczyły możliwości finansowe gminy i które w efekcie doprowadziły do wykreowania długu publicznego ponad prawnie dopuszczalne granice oraz świadome przeszacowanie w kolejnych latach dochodów własnych po to, aby na etapie projektowania budżetu utrzymać wskaźniki zadłużenia liczone w relacji do planowanych dochodów. Taki sposób działania w efekcie prowadził do konieczności zwiększania zwrotnych źródeł finansowania zadań gminy, przez co doszło do przekroczenia określonego ustawą o finansach publicznych maksymalnego 60% poziomu zadłużenia, który na koniec 2002 r. wyniósł 77%, a na koniec 2003 r. — 98% dochodów osiągniętych w tym roku budżetowym.

W latach 2001—2003 gmina realizowała dwa duże zadania inwestycyjne (budowa gimnazjum, kanalizacja sanitarna), a wydatki inwestycyjne w tym okresie były na relatywnie wysokim poziomie i stanowiły odpowiednio 31% i 37% ogółu wydatków. Źródłem finansowania tych wydatków tylko w niewielkim zakresie były dochody własne i dotacje celowe (30% w 2001 r. i 25% w 2002 r., natomiast główny udział w tym względzie miały przychody zwrotne (kredyt i pożyczki). W poszczególnych latach stanowiły one: 70% w 2001 r., 75% w 2002 r. i 17% w 2003 r. wszystkich środków finansowych, z których pokryto wydatki inwestycyjne.

W 2003 r. nastąpiło załamanie się sytuacji finansowej gminy. Wydatki ogółem w porównaniu z 2002 r. były niższe o 30%. Znacznie zostały ograniczone wydatki inwestycyjne, ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 6%. Na koniec roku wystąpił wysoki stan zobowiązań wymagalnych w kwocie 1.286 tys. zł, co stanowi 13,8% dochodów osiągniętych w tym roku.

Przeszacowanie dochodów budżetowych oraz nadmierne wydatki inwestycyjne, ponad możliwości finansowe gminy, spowodowały trudności płatnicze, a w konsekwencji wystąpienie wymagalnych zobowiązań i wzrost zadłużenia. Zadłużenie gminy Żórawina według stanu na 31 grudnia 2003 r. oszacowane podczas kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu, wyniosło co najmniej 9.113 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne — według sprawozdania Rb-Z — 1.286 tys. zł (zobowiązania te nie były ewidencjonowane na kontach rozrachunkowych), przy wykonanych dochodach 9.299 tys. zł. Kwota zadłużenia wzrosła na koniec 2003 r. o 1.574 tys. zł z tytułu różnic kursowych, gdyż gmina zaciągnęła kredyt denominowany w EURO.

Wykonując obowiązki opiniodawcze w zakresie oceny projektów budżetu gminy V Skład Orzekający RIO we Wrocławiu zwracał uwagę na nierealne planowanie dochodów oraz na podejmowanie zadań ponad możliwości finansowe gminy, co jednak nie zostało uwzględnione w działaniach organów gminy. Wprawdzie opinie nie mają charakteru wiążącego, to jednak z uwagi na to, że pochodzą one od organu wyspecjalizowanego w kontroli gospodarki finansowej jst., który w sposób obiektywny bada zgodność działania kontrolowanej jednostki w tym względzie z obowiązującym prawem, powinny być one traktowane jako ważne wskazówki przy podejmowaniu decyzji przez organy gminy.

Reasumując należy podkreślić, że występujące trudności w terminowej spłacie zobowiązań, co skutkuje zajęciami komorniczymi rachunku budżetu i koniecznością ponoszenia kosztów egzekucyjnych oraz odsetek za zwłokę, są spowodowane głównie następującymi przyczynami:

- zobowiązaniami zaciągniętymi w nadmiernej wysokości w stosunku do możliwości ich spłaty,
- niskim stopniem realizacji planowanych dochodów własnych, co jest efektem ich przeszacowania na etapie projektowania budżetu, i wynikającą stąd nierealistyczną prognozą spłaty długu,
- podjęcie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych samodzielnie bez wsparcia finansowego z zewnątrz.

Uzdrowienie gospodarki finansowej gminy Żórawina wymaga podjęcia działań mających na celu:

- 1) realne planowanie dochodów możliwych do osiągnięcia przez gminę w roku budżetowym,
- 2) wyegzekwowanie należnych dochodów,
- 3) racjonalne wydatkowanie środków publicznych przy pełnym respektowaniu prawnie określonych zasad gospodarki finansowej tymi środkami,
- 4) przestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych, określonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o finansach publicznych, i współdziałanie organów gminy przy kreowaniu tego rodzaju zobowiązań,
- 5) ograniczenie ryzyka związanego z finansowaniem zwrotnym poprzez podjęcie negocjacji z bankiem w celu zmiany warunków kredytowania,
- 6) respektowanie zasady równowagi budżetowej tak, aby przy podejmowaniu zwłaszcza zadań inwestycyjnych realnie ocenić możliwości finansowe gminy w całym okresie kredytowania przy uwzględnieniu konieczności zabezpieczenia środków finansowych na wykonanie zadań bieżących gminy oraz na spłatę zaciągniętych zobowiązań i pokrycie kosztów obsługi długu,



- 7) przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji aktywów i pasywów gminy,
- 8) wdrożenie i stosowanie — zgodnie z obowiązującymi przepisami — zasad rachunkowości, co jest niezbędne dla obiektywnej oceny działań podejmowanych w ramach gospodarki mieniem komunalnym i gospodarki środkami publicznymi z punktu widzenia realizacji zadań gminy, a zatem sytuacji finansowej gminy,
- 9) dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu Gminy oraz ustalenie procedur określających przepływ informacji i dokumentów do potrzeb tej jednostki.

Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, konsekwentne realizowanie powyższych działań, połączone z wystąpieniem do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, pozwoli gminie Żórawina na bieżące wywiązywanie się ze zobowiązań wymagalnych, a w ciągu kilku lat odzyskanie możliwości inwestycyjnych.

## Wykonanie planu dochodów gminy Żórawina w układzie działów i paragrafów klasyfikacji budżetowej w latach 2001—2003 (zł)

Wyszczególnienie	2001						2002						2003					
	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zaległości	Dynamika [%]	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zaległości	Dynamika [%]	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zaległości	Dynamika [%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
<b>Ogółem, z tego działu:</b>	<b>12 763 819</b>	<b>9 049 060</b>	<b>70,9</b>	<b>102,3</b>	<b>1 228 527</b>	<b>215,5</b>	<b>14 280 455</b>	<b>9 870 837</b>	<b>69,1</b>	<b>109,1</b>	<b>3 511 130</b>	<b>285,8</b>	<b>11 893 662</b>	<b>9 298 743</b>	<b>78,2</b>	<b>94,2</b>	<b>3 531 544</b>	<b>100,6</b>
010 — Rolnictwo i łowiectwo	9 000	9 314	103,5	-	0	-	14 000	13 657	97,6	146,6	0	-	19 497	11 259	57,7	82,4	0	-
020 — Leśnictwo	3 800	2 801	73,7	-	0	-	3 800	2 895	76,2	103,4	0	-	3 800	2 346	61,7	81,0	0	-
600 — Transport i łączność	95 200	95 200	100,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-	0	0	-	-	-	-
700 — Gospodarka mieszkaniowa	1 709 937	252 838	14,8	-	52 150	-	1 193 726	171 101	14,3	67,7	99 013	189,9	652 327	418 978	64,2	244,9	178 555	180,3
750 — Administracja publiczna	2 400 681	716 994	29,9	-	0	-	2 745 770	597 473	21,8	83,3	2 106 691	-	52 771	47 771	90,5	8,0	0	0,0
751 — Urzędy naczelnych organów władzy państwowej (...)	19 710	19 710	100,0	-	0	-	29 579	28 636	96,8	145,3	0	-	16 290	16 290	100,0	56,9	0	-
752 — Obrona narodowa	578	578	100,0	-	0	-	375	375	100,0	64,9	0	-	500	500	100,0	133,3	0	-
754 — Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	325	325	100,0	-	0	-	325	325	100,0	100,0	0	-	500	500	100,0	153,8	0	-
756 — Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych (...)	4 221 864	3 652 149	86,5	-	1 176 377	-	5 120 802	3 896 533	76,1	106,7	1 305 426	111,0	6 646 190	4 302 382	64,7	110,4	3 352 989	256,9
758 — Różne rozliczenia	3 642 592	3 639 019	99,9	-	0	-	4 368 552	4 366 337	99,9	120,0	0	-	3 994 529	3 991 459	99,9	91,4	0	-
801 — Oświata i wychowanie	15 683	15 683	100,0	-	0	-	65 343	65 343	100,0	416,6	0	-	14 734	14 734	100,0	22,5	0	-
853 — Opieka społeczna	364 649	364 649	100,0	-	0	-	436 843	426 822	97,7	117,1	0	-	391 457	391 457	100,0	91,7	0	-
854 — Edukacyjna opieka wychowawcza	0	0	-	-	0	-	1 340	1 340	100,0	0	0	-	1 067	1 067	100,0	79,6	0	-
900 — Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	279 800	279 800	100,0	-	0	-	300 000	300 000	100,0	107,2	0	-	100 000	100 000	100,0	33,3	0	-
<b>Z tego paragrafy:</b>																		
001 — Podatek dochodowy od osób fizycznych	1 063 520	955 599	89,9	-	0	-	1 036 264	958 485	92,5	100,3	0	-	1 050 130	975 472	92,9	101,8	0	-
002 — Podatek dochodowy od osób prawnych	18 000	23 669	131,5	-	0	-	15 000	16 007	106,7	67,6	0	-	22 000	69 627	316,5	435,0	0	-
031 — Podatek od nieruchomości	1 005 524	852 935	84,8	-	240 030	-	1 489 078	1 099 020	73,8	128,9	398 084	165,8	1 100 000	1 184 594	107,7	107,8	480 875	120,8
032 — Podatek rolny	1 600 700	1 449 290	90,5	-	484 224	-	1 800 000	1 349 007	74,9	93,1	516 596	106,7	1 820 000	1 486 307	81,7	110,2	460 264	89,1
033 — Podatek leśny	920	645	70,1	-	20	-	1 060	1 061	100,1	164,5	210	1 050,0	2 260	2 473	109,4	233,1	765	364,3
034 — Podatek od środków transportowych	50 000	55 497	111,0	-	400 485	-	320 000	45 210	14,1	81,5	292 194	73,0	140 000	82 115	58,7	181,6	180 060	61,6
035 — Podatek z karty podatkowej	0	40 825	-	-	47 356	-	32 200	45 329	140,8	111,0	85 028	179,6	45 000	48 175	107,1	106,3	105 206	123,7
036 — Podatek od spadków i darowizn	20 000	14 718	73,6	-	1 230	-	10 000	9 922	99,2	67,4	9 416	765,5	15 000	22 725	151,5	229,0	449	4,8
037 — Podatek od posiadania psów	300	200	66,7	-	0	-	300	0	0,0	0,0	0	-	300	35	11,7	-	0	-
041 — Wpływy z opłaty skarbowej	300 000	47 558	15,9	-	689	-	50 000	9 553	19,1	20,1	2 554	370,7	20 000	5 948	29,7	62,3	998	39,1
047 — Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie (...) nieruchomości	20 000	10 880	54,4	-	0	-	24 500	4 977	20,3	45,7	99 013	-	20 000	9 227	46,1	185,4	114 538	115,7
048 — Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	144 000	144 126	100,1	-	0	-	100 400	100 379	100,0	69,6	0	-	103 000	103 372	100,4	103,0	0	-
049 — Wpływy z innych lokalnych opłat (...)	2 213 000	522 030	23,6	-	0	-	13 500	14 087	104,3	2,7	0	-	2 100 000	108 241	5,2	768,4	2 123 685	-
050 — Podatek od czynności cywilnoprawnych	87 000	119 749	137,6	-	2 343	-	174 000	167 957	96,5	140,3	1 344	57,4	164 000	156 080	95,2	92,9	687	51,1
058 — Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych (...)	0	0	-	-	0	-	296 850	296 841	100,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-
069 — Wpływy z różnych opłat (...)	9 000	18 884	209,8	-	0	-	2 251 882	103 927	4,6	550,3	2 106 691	-	9 500	1 262	13,3	1,2	0	0,0
075 — Dochody z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa, JST (...)	3 800	2 801	73,7	-	0	-	3 800	2 895	76,2	103,4	0	-	3 800	2 346	61,7	81,0	0	-
077 — Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości	1 575 337	126 319	8,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-	532 327	307 705	57,8	-	36 063	-
083 — Wpływy z usług	118 000	119 757	101,5	-	52 150	-	105 200	110 778	105,3	92,5	0	0,0	105 000	102 046	97,2	92,1	27 954	-
084 — Wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	0	0	-	-	0	-	1 069 226	60 471	5,7	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-
091 — Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	62 900	74 360	118,2	-	0	-	79 000	78 301	99,1	105,3	0	-	64 500	54 148	84,0	69,2	0	-
097 — Wpływy z różnych dochodów	2 600	0	0,0	-	0	-	132 000	131 378	99,5	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-
201 — Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej (...)	494 533	494 533	100,0	-	0	-	584 693	583 750	99,8	118,0	0	-	511 411	511 411	100,0	87,6	0	-
203 — Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)	28 587	28 587	100,0	-	0	-	117 708	107 708	91,5	376,8	0	-	55 666	55 666	100,0	51,7	0	-
232 — Dotacje celowe otrzymane z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (...)	5 242	5 242	100,0	-	0	-	5 242	5 242	100,0	100,0	0	-	5 242	5 242	100,0	100,0	0	-
244 — Dotacje otrzymane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących (...)	3 064	3 064	100,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-	9 997	9 997	100,0	-	0	-
292 — Subwencje ogólne z budżetu państwa	3 642 592	3 642 592	100,0	-	0	-	4 368 552	4 368 552	100,0	119,9	0	-	3 994 529	3 994 529	100,0	91,4	0	-
626 — Dotacje otrzymane z funduszy celowych na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych (...)	295 200	295 200	100,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-	0	0	-	-	0	-
633 — Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin (...)	0	0	-	-	0	-	200 000	200 000	100,0	-	0	-	0	0	-	0,0	0	-

## Wykonanie planu wydatków gminy Żórawina w układzie działów i paragrafów klasyfikacji budżetowej w latach 2001—2003 (zł)

Wyszczególnienie	2001					2002					2003				
	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zobowiązania wymagalne	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zobowiązania wymagalne	Plan	Wykonanie	% wykonania	Dynamika [%]	Zobowiązania wymagalne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>Ogółem, z tego działu:</b>	<b>18 279 319</b>	<b>11 104 774</b>	<b>60,8</b>	<b>128,9</b>	<b>1 257 254</b>	<b>17 361 512</b>	<b>12 980 978</b>	<b>74,8</b>	<b>116,9</b>	<b>1 133 544</b>	<b>11 794 534</b>	<b>9 076 641</b>	<b>77,0</b>	<b>69,9</b>	<b>1 198 429</b>
010 — Rolnictwo i łowiectwo	64 695	32 936	50,9	-	0	52 700	46 314	87,9	140,6	425	59 997	26 701	44,5	57,7	3 000
400 — Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	375 000	182 300	48,6	-	2 000	522 000	36 500	7,0	20,0	284 416	445 500	224 112	50,3	614,0	184 517
600 — Transport i łączność	351 000	126 700	36,1	-	148 133	451 000	104 789	23,2	82,7	34 809	88 000	13 624	15,5	13,0	46 670
700 — Gospodarka mieszkaniowa	1 170 720	535 026	45,7	-	242 995	999 400	690 599	69,1	129,1	204 343	552 380	359 043	65,0	52,0	144 349
750 — Administracja publiczna	1 894 168	1 647 339	87,0	-	63 810	2 260 896	1 913 740	84,6	116,2	136 667	2 101 277	1 851 166	88,1	96,7	80 506
751 — Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	19 710	19 710	100,0	-	0	29 579	28 636	96,8	145,3	0	16 290	16 290	100,0	56,9	0
752 — Obrona narodowa	578	578	100,0	-	0	375	375	100,0	64,9	0	500	500	100,0	133,3	0
754 — Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	96 325	85 747	89,0	-	2 738	99 325	70 683	71,2	82,4	8 329	55 500	34 811	62,7	49,2	2 154
757 — Obsługa długu publicznego	32 000	23 280	72,8	-	0	40 000	40 000	100,0	171,8	0	485 237	452 062	93,2	1 130,2	0
758 — Różne rozliczenia	37 315	0	0,0	-	0	50 000	0	0,0	-	0	61 698	0	0,0	-	0
801 — Oświata i wychowanie	10 355 221	5 998 987	57,9	-	191 631	7 976 642	7 326 271	91,8	122,1	141 068	4 978 802	3 905 350	78,4	53,3	517 271
851 — Ochrona zdrowia	335 647	133 935	39,9	-	1 012	280 000	122 903	43,9	91,8	3 360	205 470	114 087	55,5	92,8	834
853 — Opieka społeczna	636 453	604 208	94,9	-	181	735 019	698 351	95,0	115,6	1 352	779 680	627 644	80,5	89,9	16 871
854 — Edukacyjna opieka wychowawcza	530 291	393 414	74,2	-	570	545 295	432 906	79,4	110,0	0	579 659	427 759	73,8	96,8	2 348
900 — Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 550 800	682 614	44,0	-	604 184	2 450 000	881 597	36,0	129,2	318 775	728 944	500 692	68,7	56,8	199 909
921 — Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	738 396	548 000	74,1	-	0	749 281	487 500	65,1	89,0	0	540 000	418 500	77,5	85,8	0
926 — Kultura fizyczna i sport	90 000	90 000	100,0	-	0	120 000	99 814	83,2	110,9	0	115 600	104 300	90,2	104,5	0
<b>Z tego paragrafy:</b>															
2510 — Dotacja podmiotowa z budżetu dla zakładu budżetowego	511 073	375 000	73,4	-	0	505 333	397 800	78,7	106,1	0	541 851	396 400	73,2	99,6	0
2550 — Dotacja podmiotowa z budżetu dla instytucji kultury	709 396	518 000	73,0	-	0	719 281	487 500	67,8	94,1	0	540 000	418 500	77,5	85,8	0
2560 — Dotacja podmiotowa z budżetu dla SPZOZ	20 000	20 000	100,0	-	0	150 000	45 000	30,0	225,0	0	50 000	6 500	13,0	14,4	0
2630 — Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	60 000	27 000	45,0	-	0	60 000	0	0,0	0,0	0	0	0	-	-	0
2810 — Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinans. zadań zleconych do realizacji fundacjom	30 000	30 000	100,0	-	0	30 000	0	0,0	0,0	0	0	0	-	-	0
2820 — Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinans. zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	90 000	90 000	100,0	-	0	120 000	99 814	83,2	110,9	0	115 600	104 300	90,2	104,5	0
2850 — Wpłaty gmin na rzecz izb rolniczych	30 395	22 124	72,8	-	0	36 000	32 695	90,8	147,8	0	0	0	-	0,0	0
3020 — Nagrody i wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	177 573	173 908	97,9	-	0	204 478	189 268	92,6	108,8	0	224 626	203 239	90,5	107,4	0
3030 — Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	163 983	140 823	85,9	-	0	195 974	151 533	77,3	107,6	0	121 775	116 806	95,9	77,1	0
3110 — Świadczenia społeczne	403 020	392 046	97,3	-	181	469 983	458 556	97,6	117,0	0	511 757	432 005	84,4	94,2	6 632
3240 — Stypendia oraz inne formy pomocy dla uczniów	0	0	-	-	0	1 950	1 950	100,0	-	0	1 391	1 391	100,0	71,3	0
4010 — Wynagrodzenia osobowe pracowników	3 380 675	3 235 385	95,7	-	40 189	3 549 485	3 308 906	93,2	102,3	28 944	3 774 242	3 314 912	87,8	100,2	142 770
4040 — Dodatkowe wynagrodzenie roczne	254 388	249 703	98,2	-	0	269 875	265 864	98,5	106,5	0	272 805	271 726	99,6	102,2	0
4100 — Wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne	51 300	50 206	97,9	-	0	61 700	49 023	79,5	97,6	425	46 500	41 215	88,6	84,1	0
4110 — Składki na ubezpieczenia społeczne	696 514	660 634	94,8	-	440	686 635	615 605	89,7	93,2	11 814	801 745	636 660	79,4	103,4	38 589
4120 — Składki na Fundusz Pracy	96 724	91 306	94,4	-	0	96 655	78 633	81,4	86,1	1 600	123 703	97 167	78,5	123,6	5 469
4130 — Składki na ubezpieczenie zdrowotne	14 580	14 580	100,0	-	0	8 600	8 600	100,0	59,0	0	4 200	4 200	100,0	48,8	0
4140 — Wpłaty na PFRON	7 000	4 929	70,4	-	0	7 000	5 836	83,4	118,4	0	8 000	6 897	86,2	118,2	0
4210 — Zakup materiałów i wyposażenia	355 557	287 073	80,7	-	24 811	425 220	266 535	62,7	92,8	38 785	408 281	276 337	67,7	103,7	49 275
4240 — Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek	31 707	0	0,0	-	17	13 509	90	0,7	-	61	9 028	40	0,4	44,4	59
4260 — Zakup energii	353 541	198 892	56,3	-	128 333	429 998	220 621	51,3	110,9	191 804	648 038	359 453	55,5	162,9	218 706
4270 — Zakup usług remontowych	121 200	12 110	10,0	-	514	141 151	42 096	29,8	347,6	2 552	121 749	25 226	20,7	59,9	1 732
4273 — Zakup usług remontowych	34 210	5 675	16,6	-	26 267	0	0	-	0,0	0	0	0	-	-	0
4300 — Zakup usług pozostałych	1 282 835	854 518	66,6	-	262 355	1 646 746	1 119 398	68,0	131,0	332 465	1 439 584	936 293	65,0	83,6	327 783
4410 — Podróże służbowe krajowe	54 204	34 976	64,5	-	1 619	57 986	44 589	76,9	127,5	441	48 581	43 421	89,4	97,4	178
4430 — Różne opłaty i składki	44 418	14 379	32,4	-	0	25 078	19 203	76,6	133,5	0	64 080	30 510	47,6	158,9	3 000
4440 — Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	174 031	140 480	80,7	-	32 650	221 154	206 882	93,5	147,3	3 204	233 997	141 308	60,4	68,3	91 249
4520 — Opłaty na rzecz budżetów JST	380	379	99,7	-	0	380	372	97,9	98,2	0	380	372	97,9	100,0	0
4530 — Podatek od towarów i usług (VAT)	10 000	6 560	65,6	-	0	10 000	8 786	87,9	133,9	0	10 000	5 785	57,9	65,8	0
4570 — Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	0	0	-	-	0	375	0	0,0	-	0	774	444	57,4	-	0
4580 — Pozostałe odsetki	10 000	2 629	26,3	-	0	9 823	1 000	10,2	38,0	8 214	22 500	666	3,0	66,6	18 106
4600 — Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	0	0	-	-	0	73 238	73 238	100,0	-	0	198 270	191 998	96,8	262,2	0
4810 — Rezerwy	37 315	0	0,0	-	0	50 000	0	0,0	-	0	61 698	0	0,0	-	0
6050 — Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	8 485 000	3 271 329	38,6	-	591 745	6 970 305	4 706 550	67,5	143,9	512 631	873 142	534 263	61,2	11,4	294 881
6060 — Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	541 300	156 850	29,0	-	148 133	73 600	35 035	47,6	22,3	604	31 000	26 545	85,6	75,8	0
6620 — Dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwest. realizowane na podst. porozumień (...)	15 000	0	0,0	-	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	0
8070 — Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek	32 000	23 280	72,8	-	0	40 000	40 000	100,0	171,8	0	485 237	452 062	93,2	1 130,2	0

