

**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

*Grażyna Kulikowska*  
mgr Grażyna Kulikowska



# Raport

o stanie gospodarki finansowej  
GMINY ŻÓRAWINA

Wrocław 2004

# Spis treści

Wstęp .....	5
<b>1. Ogólna charakterystyka gminy Żórawina.....</b>	<b>5</b>
1.1. Zakres realizowanych zadań .....	5
1.2. Organizacja i zasady działania .....	6
<b>2. Sytuacja finansowa gminy w latach 2001—2003 .....</b>	<b>8</b>
2.1. Prawdliwość planowania dochodów i wydatków budżetowych .....	8
2.2. Realizacja dochodów budżetowych .....	9
2.3. Realizacja wydatków budżetowych .....	10
2.4. Dług publiczny, deficyt i zobowiązania .....	12
<b>3. Wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez RIO .....</b>	<b>14</b>
3.1. Wyniki badania uchwał w trybie nadzoru .....	14
3.1.1. Wyniki badania uchwał w sprawie budżetu gminy .....	14
3.1.2. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu .....	15
3.1.3. Wyniki oceny legalności uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych .....	16
3.2. Wyniki działalności opiniodawczej .....	16
3.3. Wyniki kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetu .....	18
<b>4. Wyniki przeprowadzonych przez RIO kontroli gospodarki finansowej gminy .....</b>	<b>19</b>
4.1. Ocena przyjętych zasad rachunkowości .....	19
4.2. Ocena funkcjonowania księgowości i sprawozdawczości .....	19
4.3. Ocena ewidencji środków rzeczowych .....	20
4.4. Poprawność sporządzania bilansów .....	20
4.5. Prawdliwość stosowanych procedur kontroli .....	20
4.6. Prawdliwość gospodarki finansowej w zakresie realizacji przychodów .....	20
4.7. Prawdliwość gospodarki finansowej w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków .....	21
Podsumowanie i wnioski .....	22

# 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.

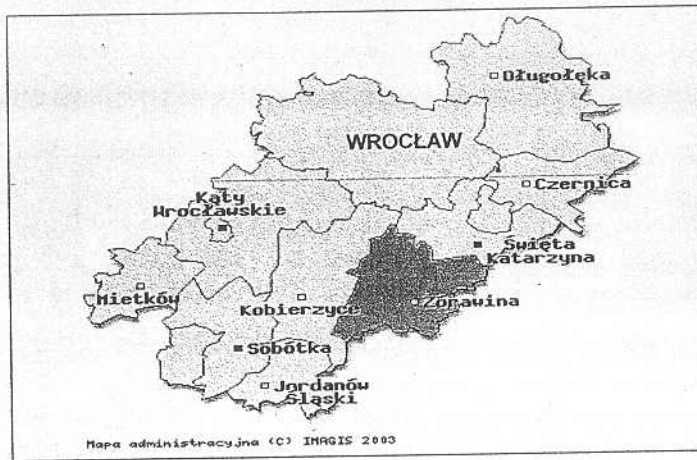
W niniejszym Raporcie przedstawiono zakres realizowanych przez gminę zadań, jak również organizację i zasady jej działania. Scharakteryzowano sytuację finansową gminy, z uwzględnieniem oceny prawidłowości podjętych działań w zakresie planowania i wykonania budżetu. Omówiono podjęte przez Regionalną Izbę 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; hydroformy 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 areалу 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.

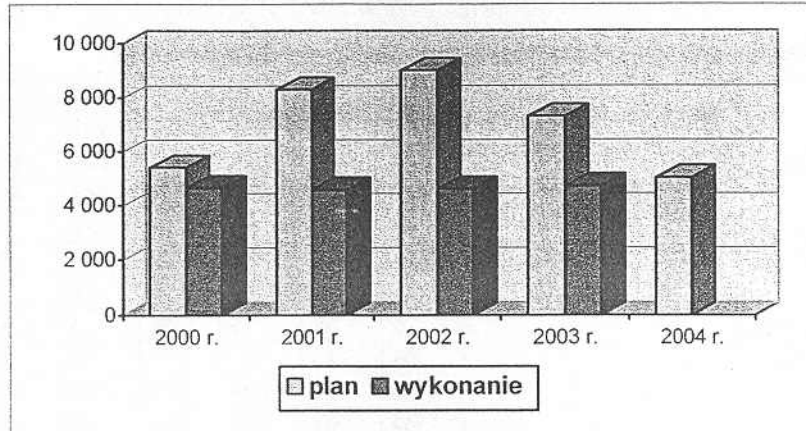
W latach 2001—2003 miało miejsce znaczne przeszacowywanie planowanych dochodów, co stanowiło podstawę planowania wydatków (w tym inwestycyjnych) na poziomie przekraczającym możliwości finansowe gminy oraz zaciąganie kredytów i pożyczek.

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	wykonanie	%	plan	wykonanie	%	plan	wykonanie	%
1.	Dochody ogółem, w tym:	8 848	12 764	9 050	71%	14 280	9 871	69%	11 894	9 299	78%
2.	— dochody własne	4 648	8 295	4 580	55%	9 004	4 606	51%	7 317	4 722	65%
3.	Wydatki ogółem, w tym:	8 618	18 279	11 105	61%	17 362	12 981	75%	11 795	9 077	77%
4.	— inwestycyjne	1 355	9 026	3 428	38%	7 044	4 742	67%	904	561	62%
5.	Nadwyżka (+) / deficyt budżetowy (-)	230	-5 516	-2 056	37%	-3 081	-3 110	101%	99	222	224%
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.	Kwota długu na koniec roku budżetowego*	2 248	x	4 680	x	x	7 638	x	x	7 539	x

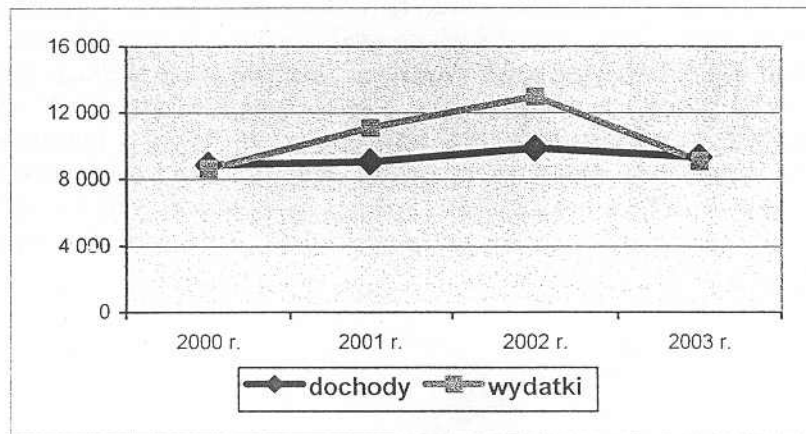
\* Dane według sprawozdań rocznych Rb-NDS i Rb-Z.

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.

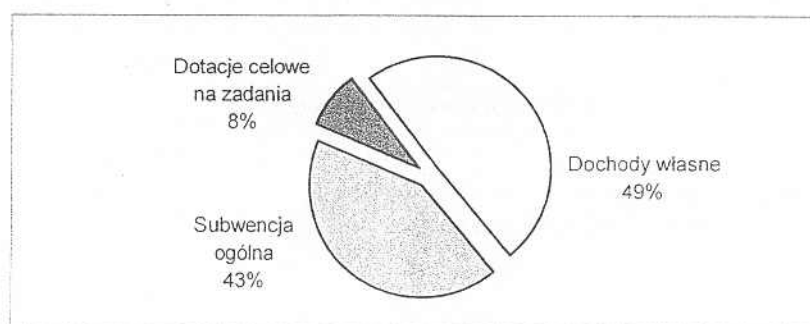


Podstawowymi źródłami dochodów gminy Żórawina są: subwencja ogólna, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych. Dochody z wyżej wymienionych źródeł stanowiły w analizowanym okresie od 60% do 63% 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.	DOCHODY OGÓŁEM, z tego:	9 050	100%	9 871	100%	9 299	100%	10 089	100%
2.	Subwencja ogólna	3 643	40%	4 368	44%	3 995	43%	4 761	47%
3.	Dotacje celowe na zadania	827	9%	897	9%	582	6%	303	3%
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.	Dochody własne	4 580	51%	4 606	47%	4 722	51%	5 025	50%
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>	11 105	100%	12 981	100%	9 077	100%	10 732	100%
2.	Wydatki inwestycyjne	3 428	31%	4 742	37%	561	6%	488	5%
3.	<b>Wydatki bieżące na:</b>	7 677	69%	8 239	63%	8 516	94%	10 244	95%
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 Żemiki	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).

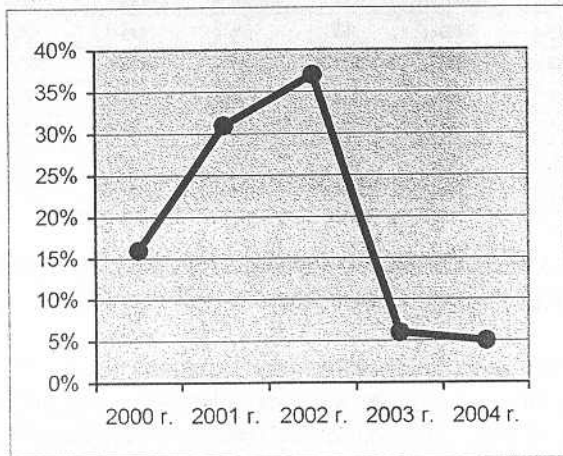
Tabela 5. Źródła finansowania wydatków inwestycyjnych w latach 2001—2003

Lp.	Treść	2001 rok		2002 rok		2003 rok	
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1.	Dochody ogółem, w tym:	9 049	100%	9 871	100%	9 299	100%
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.	Kwota dochodów przeznaczona na spłatę długu (rozchody)	350	x	456	x	320	x
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%

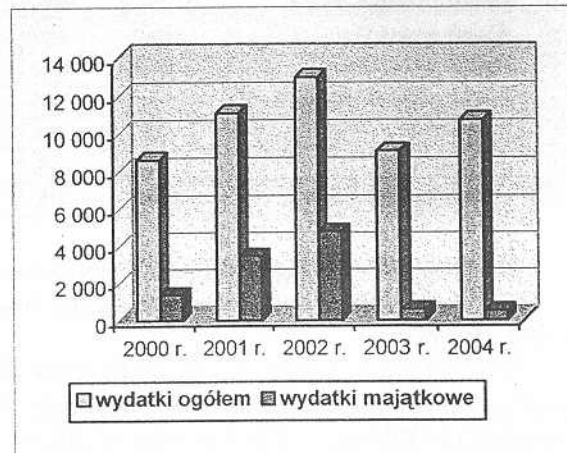
\* Sposób obliczenia: poz. 1 – 2 – 4 – 6.

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.	Zobowiązania według tytułów dłużnych, z tego:	4 680	7 637	7 539	100%	100%	100%	9 113	100%
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 urządzeń 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 — nieistotne naruszenie prawa	1 — nieistotne naruszenie prawa
2.	zmian budżetu	1 — zgodna 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.

**Niezgodność 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,
  - nieuzyskania 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 wsteczna, 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 odchyłeń 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 odchyień 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 wykazanim 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 działań 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 [%]																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000	1001	1002	1003	1004	1005	1006	1007	1008	1009	1010	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030	1031	1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038	1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045	1046	1047	1048	1049	1050	1051	1052	1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059	1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066	1067	1068	1069	1070	1071	1072	1073	1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080	1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087	1088	1089	1090	1091	1092	1093	1094	1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101	1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108	1109	1110	1111	1112	1113	1114	1115	1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122	1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129	1130	1131	1132	1133	1134	1135	1136	1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143	1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150	1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157	1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164	1165	1166	1167	1168	1169	1170	1171	1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178	1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185	1186	1187	1188	1189	1190	1191	1192	1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199	1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206	1207	1208	1209	1210	1211	1212	1213	1214	1215	1216	1217	1218	1219	1220	1221	1222	1223	1224	1225	1226	1227	1228	1229	1230	1231	1232	1233	1234	1235	1236	1237	1238	1239	1240	1241	1242	1243	1244	1245	1246	1247	1248	1249	1250	1251	1252	1253	1254	1255	1256	1257	1258	1259	1260	1261	1262	1263	1264	1265	1266	1267	1268	1269	1270	1271	1272	1273	1274	1275	1276	1277	1278	1279	1280	1281	1282	1283	1284	1285	1286	1287	1288	1289	1290	1291	1292	1293	1294	1295	1296	1297	1298	1299	1300	1301	1302	1303	1304	1305	1306	1307	1308	1309	1310	1311	1312	1313	1314	1315	1316	1317	1318	1319	1320	1321	1322	1323	1324	1325	1326	1327	1328	1329	1330	1331	1332	1333	1334	1335	1336	1337	1338	1339	1340	1341	1342	1343	1344	1345	1346	1347	1348	1349	1350	1351	1352	1353	1354	1355	1356	1357	1358	1359	1360	1361	1362	1363	1364	1365	1366	1367	1368	1369	1370	1371	1372	1373	1374	1375	1376	1377	1378	1379	1380	1381	1382	1383	1384	1385	1386	1387	1388	1389	1390	1391	1392	1393	1394	1395	1396	1397	1398	1399	1400	1401	1402	1403	1404	1405	1406	1407	1408	1409	1410	1411	1412	1413	1414	1415	1416	1417	1418	1419	1420	1421	1422	1423	1424	1425	1426	1427	1428	1429	1430	1431	1432	1433	1434	1435	1436	1437	1438	1439	1440	1441	1442	1443	1444	1445	1446	1447	1448	1449	1450



## Wykonanie planu wydatków gminy Żórawina w układzie 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
<b>Ogółem, z tego działy:</b>	18 279 319	11 104 774	60,8	128,9	1 257 512	17 361 512	12 980 978	74,8	116,9	1 133 544	11 794 534	9 076 641	77,0	69,9	1 198 429
010 — Rolnictwo i leśnictwo	64 955	32 936	50,9	46,3	0	52 700	46 314	87,9	140,6	425	59 967	26 701	44,5	57,7	3 000
400 — Wykazywanie i zapożytywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	375 000	182 300	48,6	46,6	2 000	322 000	36 500	7,0	20,0	284 416	445 500	224 112	50,3	614,0	184 517
600 — Transport lądowy	351 000	126 700	36,1	36,1	148 133	451 000	104 789	23,2	82,7	34 809	86 000	13 624	15,5	13,0	46 670
700 — Gospodarka mieszkaniowa	1 170 720	535 026	45,7	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	1 864 168	1 647 339	87,0	87,0	63 810	2 260 896	1 913 740	84,6	145,3	136 667	2 101 277	1 851 166	88,1	96,7	80 506
751 — Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, komisariatu i ochrony prawa oraz sądownictwa	19 710	1 617 110	100,0	100,0	0	29 579	28 536	96,8	145,3	0	16 290	16 290	100,0	56,9	0
752 — Ochrona narodowa	578	578	100,0	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	89,0	2 738	99 325	70 663	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	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	0,0	0	50 000	0	0,0	0,0	0	61 698	0	0,0	0,0	
801 — Oświata i wychowanie	10 355 221	5 998 987	57,9	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	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	94,9	181	735 019	698 351	95,0	115,6	1 352	719 664	627 844	80,5	89,9	16 871
854 — Edukacyjna opieka wychowawcza	530 291	393 414	74,2	74,2	570	545 295	432 906	79,4	110,0	1 100	579 659	427 759	73,8	98,8	2 348
900 — Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 550 800	682 614	44,0	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	739 396	548 000	74,1	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	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	73,4	0	505 333	397 800	78,7	106,1	0	541 851	398 400	73,2	99,6	0
2550 — Dotacja podmiotowa z budżetu dla instytucji kultury	709 396	518 000	73,0	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	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	30 000	30 000	100,0	100,0	0	30 000	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	
2810 — Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinans. zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	90 000	90 000	100,0	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	72,8	0	36 000	32 695	90,8	147,8	0	0	0	0,0	0,0	0
3020 — Nagrody i wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	177 973	173 908	97,9	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	85,9	0	195 974	161 533	77,3	107,6	0	121 775	118 606	95,9	77,1	0
3110 — Świadczenia społeczne	403 020	392 046	97,3	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	0,0	0,0	0	1 950	1 950	100,0	100,0	0	1 391	1 391	100,0	71,3	0
4010 — Wynagrodzenia osobowe pracowników	3 390 675	3 235 385	95,7	95,7	40 189	3 549 465	3 308 906	93,2	102,3	28 944	3 774 242	3 141 912	87,8	100,2	142 770
4040 — Dodatkowe wynagrodzenie roczne	254 398	249 703	98,2	98,2	0	269 875	265 864	98,5	106,5	0	272 805	271 726	99,6	102,2	0
4110 — Wynagrodzenia agencji-prowizyjne	51 300	50 206	97,9	97,9	0	61 700	49 023	79,5	87,6	425	46 500	41 215	88,0	84,1	0
4120 — Składki na ubezpieczenia społeczne	696 514	660 634	94,8	94,8	440	886 635	615 605	69,3	93,2	11 814	801 745	636 660	79,4	103,4	38 589
4130 — Składki na ubezpieczenie zdrowotne	14 680	14 680	100,0	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	4 829	70,4	70,4	0	7 000	5 836	83,4	118,4	0	8 000	6 697	86,2	118,2	0
4210 — Zakup materiałów i wyposażenia	355 597	287 073	80,7	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	0,0	17	13 509	90	0,7	0,0	61	9 028	40	0,4	44,4	59
4260 — Zakup energii	353 541	186 892	52,9	52,9	128 333	429 998	220 621	51,3	110,9	191 804	646 038	359 453	55,5	162,9	218 706
4270 — Zakup usług remontowych	121 200	121 100	100,0	100,0	514	141 151	42 096	29,8	347,6	2 552	121 749	25 228	20,7	59,9	1 732
4273 — Zakup usług remontowych	34 210	5 675	16,6	16,6	26 267	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	
4300 — Zakup usług pozostałych	1 282 635	854 516	66,6	66,6	262 355	1 646 446	1 119 398	68,0	131,0	332 485	1 436 584	936 093	65,0	83,6	327 763
4410 — Podróże służbowe krajowe	54 204	34 976	64,5	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	32,4	0	25 078	19 203	76,6	133,5	0	64 080	30 510	47,6	158,9	3 000
4440 — Opłaty na zakłady fundusz świadczeń socjalnych	174 031	140 480	80,7	80,7	32 650	221 164	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	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	65,6	0	10 000	8 766	87,9	133,9	0	10 000	5 785	57,9	65,8	0
4570 — Odsetki od nieterminowych wpałat z tytułu podatków i opłat	0	0	0,0	0,0	0	375	0	0,0	0,0	0	774	444	57,4	0,0	0
4580 — Pozostałe odsetki	10 000	2 629	26,3	26,3	0	9 823	1 000	10,2	38,0	8 214	22 500	666	3,0	66,6	18 106
4610 — Rezerwy	37 315	0	0,0	0,0	0	50 000	0	0,0	0,0	0	61 698	0	0,0	0,0	0
6050 — Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	8 485 000	3 271 329	38,6	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	151 000	156 850	29,0	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 post. porozumień (...)	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	
8070 — Odsetki i dyskonta od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek	32 000	23 280	72,8	72,8	0	40 000	40 000	100,0	171,8	0	485 237	452 062	93,2	1 130,2	0