

SPIS TREŚCI str.	
Wstęp.....	3
Rozdział 1. BUDŻET JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	5
1.1 Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.....	5
1.2 Zasady i reguły budżetowe.....	14
1.3 Procedura budżetowa.....	18
Rozdział 2. CHARAKTERYSTYKA GMINY SIEDLCE.....	23
2.1 Położenie gminy i warunki przyrodnicze.....	23
2.2 Uwarunkowania demograficzne.....	28
2.3 Rozwój gospodarczy gminy.....	34
Rozdział 3. DOCHODY GMINY SIEDLCE W LATACH 2002 - 2003.....	38
3.1 Klasyfikacja i struktura dochodów.....	38
3.2 Charakterystyka i źródła dochodów.....	41
3.2.1 Udział w podatku dochodowym od osób prawnych.....	41
3.2.2 Dochody z majątku gminy.....	44
3.2.3 Dotacje celowe i subwencje ogólne.....	45
3.2.4 Pozostałe dochody.....	47
Rozdział 4. WYDATKI GMINY SIEDLCE W LATACH 2002 – 2003.....	51
4.1 Klasyfikacja i struktura wydatków.....	51
4.2 Wydatki bieżące.....	52
4.3 Wydatki inwestycyjne.....	57
Zakończenie.....	62
Bibliografia.....	64
Załączniki.....	66
Spis tabel, wykresów i rysunków.....	76

## Wstęp

Centralnym ośrodkiem każdego miasta jest jego gmina. Pełni ona istotną rolę w życiu kulturalnym, społecznym i politycznym danego obszaru. Jej funkcjonowanie normują przepisy prawne oraz tradycja organizowania się ludności zamieszkującej określone terytorium.

Przed 1990 rokiem terytorium Polski było podzielone na około 2500 gmin i 49 województw. W jednostkach tych działał system jednolitych organów władzy państwowej (rady narodowe), oparty na połączeniu elementów dekoncentracji i decentralizacji. Jednym z ważnych posunięć w ramach przemian ustrojowych w Polsce było utworzenie w 1990 roku na szczeblu gminnym samorządu terytorialnego. Odtąd gminy w Polsce wyposażone zostały w osobowość prawną, własny majątek oraz w pełni demokratycznie wybierane organy. Wprowadzona tylko na szczeblu gminnym decentralizacja została uzupełniona w 1998 roku o tzw. reformę ustrojową w ramach, której utworzono samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, dokonując jednocześnie reformy podziału terytorialnego kraju. Zmiany te przełamały monopol władzy administracji rządowej przekazując ją ośrodkom lokalnym. Reaktywowanie samorządu terytorialnego umożliwiło aktywizację lokalnych środowisk, demokratyzację życia społecznego oraz zmiany w zarządzaniu miejskim i wiejskimi społecznościami. Jedną z tych gmin jest gmina Siedlce, w powiecie siedleckim, we wschodniej części województwa mazowieckiego. Obejmuje ona teren wokół granic administracyjnych miasta Siedlce.

Praca dotyczy zasad funkcjonowania jednej z jednostek samorządu terytorialnego, jaką jest gmina w oparciu o nowy podział administracyjny kraju, wprowadzony, 1 stycznia 1999 roku.

Niniejsza praca składa się z czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy przedstawia budżet jednostki samorządu terytorialnego, podstawowe pojęcia z nim związane oraz zasady i reguły, jakie istnieją i dotyczą sprawnego działania jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale drugim zamieszczono charakterystykę badanej jednostki, a w szczególności ustrój, cel, zadania, a także strukturę organizacyjną gminy Siedlce. Rozdział trzeci zawiera analizę poszczególnych źródeł dochodów budżetowych, które wnoszą do budżetu gminy najwięcej środków pieniężnych, są to więc: udział w podatku dochodowym od osób prawnych, dotacje celowe.

4

Ostatni rozdział pracy zawiera opis wydatków gminy Siedlce realizowanych w latach 2002-2003. Dotyczy on przede wszystkim wydatków inwestycyjnych i bieżących, a także dotacji celowych.

Dane zamieszczone w niniejszej pracy uzyskano z Urzędu Gminy Siedlce.

Realizacja dochodów i wydatków przez gminę Siedlce jest tematem bardzo ważnym z racji miejsca zamieszkania Autorki na jej terenie, a także chęci poznania, jakimi środkami finansowymi dysponuje i na jakie cele je przeznaczają.

5

## RODZIAŁ 1

### BUDŻET JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

#### 1.1 Istota budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego polskiego społeczeństwa. Po 1990 roku nastąpiła radykalna zmiana koncepcji władzy lokalnej w naszym kraju. Zniesiono oparty na obcych wzorach system władz narodowych. W jego miejsce powołano do życia samorząd terytorialny. Jednostki samorządu terytorialnego są wspólnotami mieszkańców danego terytorium i mają osobowość prawną.

Ich zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych.

Czynią to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku wzmocniła pozycję samorządu terytorialnego. Zasadę decentralizacji władzy publicznej, zasadę udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz zasadę samodzielności samorządu terytorialnego podnosi ona do rangi podstawowych konstytucyjnych zasad ustroju państwa.

Od 1999 roku nastąpiła rozbudowa struktur samorządowych.

Utworzył się trójstopniowy podział terytorialny państwa, wraz z przekazaniem odpowiednich zadań, kompetencji i środków finansowych nie tylko gminom, lecz i powiatom oraz województwom samorządowym. Ograniczeniu uległ ogólna i specjalna administracja rządowa- na szczeblu centralnym jak i wojewódzkim.

Decentralizacja władzy- organów oraz ich kompetencji- ze szczebla centralnego na szczeble powiatów i województw samorządowych znalazła wyraz w przekazaniu tym jednostkom odpowiednich środków finansowych.

Zgodnie z ustawami, jednostki samorządu terytorialnego- gminy wyposażone zostały w odrębne od państwowego prawo własności, osobowość prawną oraz źródła dochodów, zapewniające samodzielność działalności w ramach odpowiednich budżetów.

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy.<sup>1</sup>

Budżety samorządowe funkcjonują na szczeblu niższym aniżeli budżet państwa lub federacji, stąd niekiedy mówi się o nich jako o budżetach lokalnych. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 1 A. Majchrzycka- Guzowska, Finanse i prawo finansowe, Wyd. PWN, Warszawa 1998, s. 65.

6

roku o finansach publicznych określa budżet jednostki samorządu terytorialnego, jako roczny plan obejmujący:

- dochody i wydatki oraz przychody i rozchody tej jednostki,
- przychody i wydatki: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 109, ust. 2).

Przepisy ustawy stanowią także, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy w formie uchwały budżetowej (art. 109, ust. 1), która stanowi podstawę gospodarki finansowej tej jednostki (art. 109, ust.3).<sup>2</sup>

Budżet samorządowy, podobnie jak budżet państwa, jest funduszem ogólnym.

Pomiędzy tymi pojęciami istnieją jednak zasadnicze różnice. Dotyczą one w szczególności szczebla, na którym budżety są wyodrębniane, oraz zakresu gromadzonych dochodów i ponoszonych wydatków. Budżet państwa wyodrębniony jest na szczeblu centralnym.

Służy zaspokajaniu potrzeb ogółu społeczeństwa. Budżet samorządowy tworzony jest na szczeblu działania organów władzy samorządowej np. gminy, dzielnicy powiatu, województwa, jest, zatem funduszem zdecentralizowanym. Służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

Dochody budżetu państwa gromadzone są na obszarze całego kraju, dochody budżetu samorządowego - w zależności od przyjętej w danym kraju koncepcji zasilania budżetów samorządowych - gromadzone są bądź to wyłącznie na obszarze jednostki terytorialnego podziału kraju, której budżet ten dotyczy, bądź na wskazanym powyżej obszarze, jak i na terenie całego kraju.

W teorii i praktyce finansów publicznych stosuje się wiele kryteriów klasyfikacji dochodów klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wśród nich podstawowe, o najwyższej randze prawnej, jest podejście przyjęte w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, zgodnie, z którym dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe

z budżetu państwa. 3 Przyjęta w Konstytucji klasyfikacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma charakter ramowy i wskazuje przede wszystkim na źródła ich pochodzenia. Dochody jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na:

- dochody z podatków,
- dochody z opłat,

2 E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 78. 3 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr. 78, poz. 483.

7

- dochody z majątku gminy (z dzierżawy, najmu, wpłat do gminnych jednostek budżetowych, wpłat do gminnych zakładów budżetowych),
- inne dochody własne.<sup>4</sup>

Dochody z podatków w strukturze dochodów własnych gmin mają podstawowe znaczenie. Ze względu na kryterium ich związku z budżetem gmin w całości lub części dzieli się na:

- podatki samorządowe (w tej grupie ze względów formalnoprawnych wyróżnić można podatki lokalne regulowane ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, i pozostałe podatki samorządowe, regulowane odrębnymi ustawami: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów, podatek rolny, podatek leśny, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych).<sup>5</sup>

– udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych - władze samorządowe gmin nie mogą za pośrednictwem podatków dochodowych aktywnie oddziaływać na działalność podmiotów znajdujących się na ich terenie, a także nie mają motywacji do oddziaływania na ich wzrost w strukturze gmin. W 2004 roku udział ten wyniósł 39,34%.

– udziały gmin w podatku dochodowym od osób prawnych – są zbliżone do udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, co oznacza, że wielkość wpływów do budżetów gmin z tego tytułu jest uzależniona od wysokości wpłat podatku dochodowego, jakie podatnicy zlokalizowani na obszarze gminy wnoszą do budżetu państwa w każdym roku budżetowym. Wielkość tych udziałów od 2004 roku wynosi 6,71%.

Dochody z opłat stanowią grupę dochodów własnych gmin, która ma różnorodny charakter. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza trzy opłaty:

- opłatę targową - mogącą odgrywać istotną rolę w pobudzaniu lokalnej aktywności gospodarczej oraz w porządkowaniu ruchu targowiskowego, jest pobierana od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Górna granica stawki opłaty targowej w 2003 roku wynosiła 575 zł 89 gr dziennie.

4 D. Korenik, S. Korenik, *Podstawy finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 161. 5 L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004r., s. 84.

8

- opłata miejscowa - pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt w tych celach. Górna granica stawki dziennej opłaty miejscowej w 2003 r. wynosiła 1 zł 60 gr dziennie.

– opłata administracyjna - ma charakter fakultatywny i jest pobierana za czynności urzędowe wykonywane przez organy gminy, wójta (burmistrza, prezydenta) wówczas, gdy za czynności te nie jest przewidziana opłata skarbową. W 2003 roku stawka opłaty

administracyjnej nie mogła przekroczyć 192 zł 15gr.

W dochodach gmin podstawowe znaczenie ma opłata skarbową. Podlegają jej m.in. podania, odwołania, zażalenia, czynności urzędowe, koncesje wydawane na wniosek zainteresowanego, dokumenty stwierdzające ustanowienie pełnomocnika. Zwolnione od opłaty skarbowej są jednostki budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego, przedstawicielstwa dyplomatyczne, międzynarodowe organizacje i instytucje (pod warunkiem wzajemności).

Dochody z majątku gminy to grupa dochodów gmin, na które organy gmin mają największy wpływ, co przejawia się przede wszystkim w możliwości ustalania rodzajów i wysokości tych dochodów. Ich poziom i struktura w największym stopniu zależą od zasobów mienia komunalnego, które jest bardzo zróżnicowane terytorialnie, co powoduje, że źródła dochodów majątku gminy są niejednorodne. Do dochodów o podstawowym znaczeniu należy zaliczyć: wpływy z czynszów za najem i dzierżawę lokali komunalnych, opłaty za korzystanie z infrastruktury komunalnej, opłaty za użytkowanie wieczyste, wpływy z odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, dochody uzyskiwane z tytułu działalności gospodarczej gminy związanej z zadaniami o charakterze użyteczności publicznej.<sup>6</sup> Do dochodów własnych budżetów gmin, zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. ustawą o dochodach samorządu terytorialnego zalicza się dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gmin oraz 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.<sup>7</sup> W ramach transferów z budżetu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się subwencje ogólne i dotacje celowe.

<sup>6</sup> ibidem s. 100-108. <sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, Nr.203, poz. 1966, z późn. zm.

9

Subwencja ogólna dla gminy składa się z części podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Kwotę podstawową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin ustala się w wysokości nie mniejszej niż 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa i kwoty wpłat gmin, które osiągają wysokie dochody własne. Podziału kwoty podstawowej subwencji ogólnej między gminy dokonuje się w następujący sposób:

— odlicza się 4% na rezerwę części ogólnej,  
— ustala się dla poszczególnych gmin kwotę wyrównawczą,  
pozostałą część rozdziela się między wszystkie gminy proporcjonalnie do przeliczonej liczby mieszkańców w poszczególnych gminach.<sup>8</sup>

Część rekompensująca subwencji ogólnej składa się z:

– kwoty rekompensującej gminom dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych. Otrzymują ją wszystkie gminy, a jej ogólna kwota w budżecie państwa nie może być mniejsza niż 10,5% planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Minister Finansów przekazuje ją poszczególnym gminom w 12 równych ratach do 25 dnia miesiąca;  
– kwoty rekompensującej gminom dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień (w podatku rolnym, leśnym, opłacie eksploatacyjnej i innych obniżek należności gminnych). Kwoty te dla poszczególnych gmin ustala się na podstawie wniosków gmin złożonych do właściwej miejscowo Regionalnej Izby Obrachunkowej. Minister Finansów przekazuje gminom powyższe kwoty w dwóch ratach: do 15 października roku podatkowego i do 31 maja roku następującego po roku podatkowym.<sup>9</sup>

Część oświatowa subwencji ogólnej dzieli na poszczególne jednostki samorządu

terytorialnego biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem: zadań związanych z dowożeniem uczniów do szkół, zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli. Kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla danej gminy ustalana jest z uwzględnieniem tzw. wag dla zadań szkolnych ( tj. liczba uczniów na terenach wiejskich, liczba uczniów w poszczególnych typach szkół i placówek oświatowych, racjonalizacja sieci szkół, awans zawodowy nauczycieli) oraz tzw. wag dla zadań pozaszkolnych (tj. liczba niepełnosprawnych wychowanków przedszkoli, liczba

8 L. Patrzałek, *Finanse samorządu....* op. cit. s. 100-120. 9 E. Ruśkowski, *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Wyd. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2001, s. 169.

10

wychowanków internatów i burs, umożliwienie realizacji obowiązku nauki w formach przedszkolnych).<sup>10</sup>

Z kolei dotacje celowe są przyznawane jednostkom samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz na dofinansowanie zadań własnych tych jednostek. Dotacje celowe dla gmin mogą być udzielane na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych (łącznie wartość dotacji przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji realizowanej przez gminę zwykle nie może przekroczyć 50% wartości kosztorysowej inwestycji), na zadania związane z wspieraniem edukacji na wsi, dotacje na zadania związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dotacje te są przekazywane przez wojewodów, a ich łączna wysokość jest określana corocznie w ustawie budżetowej. Dotacje celowe nie wykorzystane w roku budżetowym zgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Tabela 1. Dynamika podstawowych części budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2002 roku (rok 2001= 100%)<sup>11</sup>

Wyszczególnienie Dochody ogółem

Dochody własne

Dotacje celowe

Subwencja ogólna

POLSKA- JST, z tego: – gminy – m. st. Warszawa – powiaty – województwa samorządowe

100,6 107,4 96,4 99,5 90,9 91,7

103,2 104,2 98,8

102,7 115,0 107,3

95,1 113,6 93,4 98,7 85,2 85,3

100,9 109,4 97,3 95,2 92,2 95,5

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że obok dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być też środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych ustawach.

Poniżej przedstawiono tabelaryczne zestawienie źródeł dochodów gminy (tabela 2). 10 E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...op.cit.*, s.204. 11 Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżet przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003, s. 80.

11

Tabela 2. Źródła dochodów gminy Wpływy z podatków i opłat

Dotacje i  
subwencje  
Dochody z mienia  
Pozostałe Podatki Opłaty Majątkowe  
Z operacji  
finansowych  
A. W całości  
zasilające budżet  
gminy:  
1) rolny,  
2) leśny,  
3) od  
nieruchomości,  
4) od środków  
transportu,  
5) od posiadania  
psów,  
6) od spadków i  
darowizn,  
7) od działalności  
gospodarczej osób  
fizycznych,  
opłacany w formie  
karty podatkowej,  
8) od czynności  
cywilnoprawnych  
A. W całości  
zasilające budżet  
gminy:  
1) skarbowa,  
2) targowa,  
3) miejscowa,  
4) administracyjna  
A. Dotacje:  
1) celowe z  
budżetu państwa  
na zadania z  
zakresu  
administracji  
rządowej,  
2) celowe na  
dofinansowanie  
zadań własnych  
gminy,  
3) celowe z  
budżetu państwa  
na usuwanie  
bezpośrednich  
zagrożeń,  
4) z funduszy

celowych  
1) z majątku gminy,  
2) uzyskiwane  
przez jednostki  
budżetowe gminy  
oraz wpłaty od  
zakładów  
budżetowych i  
gospodarstw  
pomocniczych  
jednostek  
budżetowych gminy  
1) odsetki od  
pożyczek  
udzielonych przez  
gminę,  
2) odsetki od  
środków  
finansowych  
gminy  
gromadzonych na  
rachunkach  
bankowych,  
3) opłaty  
prolongacyjne  
oraz odsetki od  
nieterminowo  
regulowanych  
należności  
stanowiących  
dochód gminy,  
1) spadki, zapisy,  
darowizny,  
2) dochody z kar  
pieniężnych i  
grzywien,  
3) środki  
finansowe  
pochodzące ze  
źródeł  
zagranicznych nie  
podlegające  
zwrotowi  
B. Udziały w  
podatkach:  
1) od osób  
fizycznych- 27,6%  
wpływów,  
2) od osób  
prawnych- 5%



wpływów  
B. Udziały w  
opłatach:  
1) eksploatacyjnej  
B. Subwencje:  
1) ogólna,  
składająca się z  
części:  
podstawowej,  
oświatowej,  
rekompensującej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego  
W wielu krajach w celu efektywniejszego planowania budżetowego oraz lepszego gospodarowania środkami pieniężnymi budżet samorządowy dzielony jest na budżet bieżący i budżet inwestycyjny. Tabela 3 przedstawia projekt dochodów i wydatków bieżącego i inwestycyjnego budżetu samorządu terytorialnego.

12

Tabela 3. Projekt budżetu samorządu terytorialnego

Budżet bieżący- dochody Budżet bieżący- wydatki Podatki Opłaty publicznoprawne Dotacje celowe i ogólne  
Dochody z majątku (bez dochodów ze sprzedaży majątku)

Wydatki osobowe Wydatki rzeczowe Obsługa długów Przelew nadwyżek do budżetu inwestycyjnego  
Budżet inwestycyjny- dochody Budżet inwestycyjny- wydatki Dochody ze sprzedaży majątku Dochody z  
dotacji inwestycyjnych Dochody z pożyczek i kredytów Przeniesienia z budżetu bieżącego  
Wydatki inwestycyjne Spłata kredytów i pożyczek, wykup obligacji Pokrycie niedoborów z lat ubiegłych  
Przeniesienia do budżetu bieżącego

Budżet ogółem- dochody Budżet ogółem- wydatki

Źródło: M. Kosek- Wojnar , K. Surówka ; Finanse samorządu terytorialnego, Wyd. Akademii Ekonomicznej w  
Krakowie, 2002, s. 52.

Podział budżetu na dwie części, tj. bieżącą i inwestycyjną, które są ze sobą integralnie związane, uzasadniony jest tym, że inny charakter mają wydatki bieżące, służące zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej w najbliższej przyszłości (tj. w trakcie roku budżetowego), inny jest natomiast charakter wydatków majątkowych (inwestycyjnych). Wydatki te pociągają za sobą niekiedy wysokie nakłady, natomiast efekty poniesionego w danym okresie wysiłku społeczność może uzyskać dopiero w przyszłości, niekiedy nawet odległej (np. budowa szpitala, domu kultury, obwodnicy itp.).

Ze względu na odmienny charakter wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych każdej części przypisuje się, w trakcie sporządzania planu budżetowego, inne źródła dochodów. Jako dochody bieżące budżetów samorządowych traktuje się na ogół wszystkie podatki, dochody z majątku lokalnego (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku) oraz subwencje i dotacje na działalność bieżącą. Natomiast dochodami budżetów inwestycyjnych są dotacje celowe na działalność inwestycyjną, dochody ze sprzedaży i likwidacji majątku samorządu terytorialnego, a także wpływy z pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych. Źródłem dochodów budżetów inwestycyjnych są także przelewy środków z budżetu bieżącego na sfinansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych. Fakt, iż sporządzany jest budżet bieżący i inwestycyjny, nie przeczy jednak temu, że budżet nadal pozostaje funduszem ogólnym.<sup>12</sup>

Można wyróżnić następujące podstawowe funkcje budżetu państwa, a tym samym będą one dotyczyły także budżetu samorządu terytorialnego:

12 M. Kosek- Wojnar, K. Surówka, Finanse samorządu terytorialnego, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2002 . s. 52- 53.

13

- rozdzielczą (redystrybucyjną),
- alokacyjną,
- stabilizacyjną (wyrównawczą),
- fiskalną (skarbową),
- stymulującą,
- kontrolną.

Funkcja rozdzielcza budżetu polega na przejmowaniu przez Skarb Państwa części środków pieniężnych od przedsiębiorców i ludności oraz na rozdzieleniu ich na określone cele. W ten sposób następuje przemieszczenie siły nabywczej między różnymi podmiotami. Zgromadzone głównie z podatków i opłat dochody są przeznaczane na sfinansowanie wydatków ponoszonych przez państwo. Rozdzielanie, czyli redystrybucja zasobów pieniężnych odbywa się za pomocą transferów budżetowych między:

- różnymi sektorami gospodarki narodowej,
- różnymi działami gospodarki narodowej,
- regionami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego,
- grupami ludności,
- państwami (środki ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi, pożyczki zagraniczne).

Funkcja alokacyjna polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Skutkiem alokacji części zasobów, którymi dysponuje gospodarka, przez system finansów publicznych jest dostarczanie towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym oraz całemu społeczeństwu. Dostarczanie towarów i usług finansowane jest z funduszy publicznych i następuje w związku z dwojakiego rodzaju zadaniami stawianymi przed państwem:

- zadaniami publicznymi,
- zadaniami społecznymi (zaspokajanie indywidualnych potrzeb obywateli).<sup>13</sup>

Funkcja stabilizacyjna budżetu polega na wykorzystaniu dochodów i wydatków budżetowych do kształtowania sytuacji społeczno- ekonomicznej kraju np. przeciwdziałanie inflacji.

13 S. Owsiak , Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Wyd. PWN, Warszawa 2002 r,s. 58.

14

Funkcja fiskalna budżetu wynika z polityki skarbowej państwa zmierzającej do osiągnięcia jak największych wpływów z podatków i opłat, pozwalających pokryć wydatki uważane za społecznie niezbędne.

Funkcja stymulacyjna budżetu (bodźcowa) bywa najczęściej utożsamiana z oddziaływaniem na poszczególne podmioty (np. ludność, przedsiębiorców, banki) za pomocą obietnic korzyści finansowych (np. ulgi podatkowe) lub zagrożeń konsekwencjami finansowymi, które są zawarte w różnych rozwiązaniach prawnofinansowych. Rozwiązania te pełnią rolę bodźców prawno-finansowych, skierowanych do konkretnych grup adresatów. Mają pobudzać do ich określonych, pożądanych działań lub też powstrzymać od zachowań niepożądanych.<sup>14</sup>

Funkcja kontrolna budżetu wiąże się z jego funkcją rozdzielczą i polega na kontroli gromadzenia dochodów oraz kontroli ich redystrybucji w celu wykrycia ewentualnych nieprawidłowości. Podczas przeprowadzania kontroli ocenia się poprawność pobierania dochodów, celowość wydatków, legalność postępowania oraz efektywność gospodarki budżetowej. Kontrola może obejmować:

- planowanie budżetowe; jest to kontrola wstępna (ex ante), która przeprowadzana jest podczas sporządzania budżetu. Celem jej jest przeciwdziałanie nierozsądnym i nieefektywnym założeniom. Planowanie dochodów budżetowych ma ujawnić rezerwy

gospodarcze, natomiast planowanie wydatków ma stworzyć warunki do racjonalnego i efektywnego gospodarowania zasobami budżetowymi;

– tok realizacji budżetu; jest to kontrola bieżąca, w toku wykonywania budżetu.

Zaletą tej kontroli jest wykrywanie nieprawidłowości w procesie gromadzenia i redystrybucji środków budżetowych i przeciwdziałanie im;

– wykonanie budżetu; jest to kontrola sprawozdawcza zwana ex post (następna) i stanowi podstawę oceny poprawności realizacji budżetu.<sup>15</sup>

## 1.2 Zasady i reguły budżetowe

Ustawa o finansach publicznych z dnia 26.11.1998 roku jest podstawowym aktem prawnym normującym gospodarkę finansową wszystkich podmiotów należących do sektora finansów publicznych. Ustawa ta dotyczy zarówno budżetu całego państwa, jak również

14 W. Wójtowicz (red.), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 19. 15 M. Pietraszewski, E. Strzyżewska, J. Szwajor,; Finanse część 1, Wyd. eMPi2, Poznań, 2000, s. 114- 115.

15

budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym akcie prawnym odnaleźć można pewne zasady (tzw. zasady budżetowe), które są podstawą gospodarki finansowej całego państwa, a tym samym jednostek samorządu terytorialnego.

Zasady budżetowe są to postulaty nauki pod adresem ustawodawstwa i praktyki, dotyczące prawidłowej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej, w celu optymalnej realizacji jej zadań. Wychodząc od tradycyjnie formułowanego zestawu zasad budżetowych, a także uwzględniając ich znaczenie w naszych warunkach i obowiązującym systemie prawnym, możemy wyróżnić następujące zasady budżetowe:

- powszechności,
- jedności,
- niefunduszowania,
- szczegółowości,
- równowagi,
- jawności,
- przejrzystości.

Zasada powszechności jest doktrynalnym postulatem, aby do budżetu – zarówno na szczeblu państwa, jak i samorządu terytorialnego – z jednej strony trafiały wszystkie dochody publiczne, a z drugiej – z tych budżetów były pokrywane wszelkie wydatki na cele publiczne. W myśl zasady powszechności nie powinny funkcjonować żadne formy tzw. publicznej gospodarki pozabudżetowej. Tworzenie różnego rodzaju funduszy celowych, z których mogą być pokrywane określone wydatki o charakterze publicznym, stanowi przełamanie zasady zupełności budżetu. Zasada powszechności budżetu jest przestrzegana w formie tzw. budżetowania brutto właściwego dla jednostek budżetowych. Jednostki te wszelkie uzyskiwane dochody odprowadzają do budżetu, a wszystkie ich wydatki są pokrywane z budżetu.<sup>16</sup>

Zasada jedności postuluje, aby budżet ujmowany był w jeden całościowy akt prawny.

Przestrzeganie jedności budżetu zapewnia następujące korzyści:

- umożliwia łatwą orientację, czy budżet jest rzeczywiście zrównoważony; eliminuje potrzebę badania wielu dokumentów, wystarczy bowiem porównać ogólną sumę wydatków i ogólną sumę wpływów, zapisanych w jednym dokumencie;
- eliminuje rachunki pozabudżetowe, które często nie są publikowane;
- zwiększa przejrzystość i rzetelność dokumentów budżetowych;

16 W. Wójtowicz (red.), Zarys finansów publicznych...op.cit. , s. 70.

16

– umożliwia władzom budżetowym ocenę użyteczności i względnej pilności różnorodnych

wydatków i dokonanie na tej podstawie racjonalnych wyborów w tej materii.

Najczęściej występującymi wyjątkami od zasady jedności są odrębne budżety bieżące i inwestycyjne, budżety załącznikowe oraz plany finansowe funduszy celowych, zwane czasami „parabudżetami”, jeżeli ich dochody i wydatki nie są obejmowane budżetem podstawowym.

Zasada niefunduszowania (jedności materialnej) postuluje, aby budżet był zorganizowany na zasadzie jednej puli (zbiornika) środków, której całość dochodów przeznaczana jest na całość wydatków. Umożliwia ona dokonywanie wydatków zgodnie z aktualnymi potrzebami, dając organom planującym i uchwalającym budżet swobodę ustalania priorytetów oraz hierarchii potrzeb w tym zakresie; dzięki tej zasadzie decyzje budżetowe mogą być podejmowane w sposób bardziej elastyczny i nieskrępowany.

Zasada szczegółowości postuluje, aby budżet był uchwalany i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, a nie tylko w ujęciu ogólnym.

Dlatego ogromną rolę w funkcjonowaniu budżetu odgrywa klasyfikacja budżetowa, przez którą należy rozumieć system jednostek klasyfikacyjnych, mających formę podziałek budżetowych, w ramach których ujmowane są wszystkie dochody i wydatki budżetowe.

Podziały klasyfikacyjne budowane są według kryteriów podmiotowych (np. Kancelaria Sejmu, Ministerstwo Sprawiedliwości) lub przedmiotowych (np. wydatki na płace, źródła dochodów). Czasami stosuje się także podział wydatków według rodzajów i funkcji (np. wydatki transferowe na administrację, nauczanie, wydatki inwestycyjne na komunikację transport). W zależności od stosowanych kryteriów rozróżnia się więc klasyfikację:

- podmiotową,
- przedmiotową,
- podmiotowo- przedmiotową,
- funkcjonalną.

Aby jednak klasyfikacja budżetowa umożliwiała, a nie utrudniała spełnianie podstawowych funkcji budżetu, przy swojej względnej szczegółowości musi być przejrzysta i czytelna.

Zasada równowagi postuluje, by globalna kwota wydatków budżetowych była dostosowana do ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Wyklucza w zasadzie występowanie deficytu budżetowego. W przypadku wystąpienia deficytu należy ustalić sposób jego pokrycia. Wystąpienie nadwyżki z reguły powoduje przeznaczenie jej na dodatkowe wydatki.

17

Zasadę jawności można sprowadzić do postulatu, aby budżet był ujawniany obywatelom w fazie planowania, uchwalania i wykonywania. Istota jawności wymaga jasności i dokładności w rachunkach; jej podstawą jest dobry układ budżetu, przestrzeganie zasady zupełności, jedności i szczegółowości. Jako warunki jawności możemy wymienić:

- regularne publikowanie danych budżetowych,
- dostępność debat budżetowych dla społeczności,
- poddanie danych budżetowych krytycznej ocenie publicznej bez obawy o osobiste konsekwencje negatywne.

Do powyższych warunków należałoby dodać wolność prasy oraz fachowe przygotowanie mass mediów do upowszechniania i komentowania danych budżetowych.

Zasada przejrzystości budżetu postuluje uporządkowanie dochodów i wydatków w odpowiednim systemie podziałek, niewiele różni się więc od zasady szczegółowości budżetu. Zasada przejrzystości wymaga stosowania nie tylko jednolitych kryteriów klasyfikacji lecz także jasnych i jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej oraz czytelnych i logicznych zasad konstrukcji budżetu.<sup>17</sup>

Bardzo ważna jest zasada przyznająca jednostkom samorządu terytorialnego

prawo do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowanie papierów wartościowych. Zasadę stosuje się w dwóch przypadkach: na pokrycie niedoboru budżetu w ciągu roku i na sfinansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki. Znana zasada, iż dotacje celowe przyznane gminom, a nie wykorzystane w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa, uzupełniona została o sankcje w przypadku wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem. Nie tylko muszą być one zwrócone wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (w terminie do 28 lutego następnego roku), ale jednostka, która wykorzysta dotację niezgodnie z przeznaczeniem, nie ma prawa ubiegania się o nią przez okres 3 lat. Polityka budżetowa zmienia się i nie wszystkie zasady są w pełni przestrzegane, np. w Polsce zasada równowagi budżetowej. Przy dużych wydatkach budżetowych od lat występuje deficyt budżetowy, który ta zasada wyklucza.

17 E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe* tom I, Wyd KiK, Warszawa, 2000, s. 245- 253.

18

### 1.3 Procedura budżetowa

Procedura budżetowa to sposób postępowania w procesie tworzenia i realizacji budżetu. Struktura uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego jest ustawowo określona, zaś budżet jest jej podstawowym elementem. Obejmuje ona kolejne etapy:

- opracowanie projektu budżetu (planowanie budżetowe),
- uchwalenie budżetu,
- wykonanie budżetu,
- rachunkowość, sprawozdawczość i kontrolę budżetu.

Ogólne zasady samorządowej procedury budżetowej określają przepisy ustawy o finansach publicznych oraz dla gmin - ustawa o samorządzie gminnym, dla powiatów - ustawa o samorządzie powiatowym, dla województw- ustawa o samorządzie województwa. 18

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Jest rocznym planem: dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki; przychodów i wydatków: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych, funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.<sup>19</sup>

Ustawa o finansach publicznych rozróżnia obligatoryjne i fakultatywne składniki tej uchwały. Obligatoryjne elementy uchwały budżetowej to:

- 1) prognozowane dochody jednostki samorządu terytorialnego z podziałem według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji;
- 2) wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem: wydatków bieżących, wydatków majątkowych;
- 3) źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu;
- 4) wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi;
- 5) plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych;
- 6) upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania długu oraz spłat zobowiązań tej jednostki;
- 7) zakres i kwoty dotacji przedmiotowych.

18 E. Chojna – Duch, *Polskie prawo finansowe: finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 227. 19 Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr. 155 poz. 1014, art. 109, z późn zm. .

19

Do fakultatywnych składników każdej uchwały budżetowej można zaliczyć:

- 1) upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego

- do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych;
- 2) upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w budżecie, polegających na zmianach w planie wydatków;
- 3) inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu.

W poszczególnych etapach uchwalania biorą udział na zasadzie przemienności uprawnień w dziedzinie gospodarki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego:

- organy władzy samorządowej, będące organami stanowiącymi - rady gminy, powiatów, sejmiki samorządu terytorialnego - w etapie uchwalania, a następnie kontroli oraz
- organy wykonawczo – zarządzające - w etapie planowania i wykonywania budżetu.

Opracowanie projektu budżetu gminy należy do wyłącznej kompetencji zarządu.

Organizacja prac w tym zakresie zależy w dużym stopniu od wielkości gminy, a co za tym idzie- od wielkości źródeł dochodów oraz wielości i skomplikowania zadań finansowanych z budżetu. Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za czynność planowania jest skarbnik gminy. Jego rola sprowadza się do funkcji organizacyjno - formalnych, jak ustalenie harmonogramu prac i ich koordynacja, opracowanie formularzy i sprawdzenie prawidłowości ich wypełnienia, itd.<sup>20</sup> Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy; drugi egzemplarz projektu przesyła RIO do zaopiniowania. Informacja o stanie mienia komunalnego powinna zawierać - wg art.120 ustawy o finansach publicznych- dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności; dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach oraz o posiadaniu; dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, od dnia złożenia poprzedniej informacji; dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania; inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia komunalnego.<sup>21</sup>

Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej, nie dłużej jednak niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jednostki jest projekt uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu tej jednostki. Jeśli budżet jednostki 20 P. Bury, Finanse lokalne z elementami finansów państwa, Wyd. Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach, Kielce 2002, s. 103.  
<sup>21</sup> Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych art. 120.

20

nie zostanie uchwalony do 31 marca roku budżetowego, RIO w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego ustala budżet tej jednostki w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych. W terminie 21 dni od uchwalenia uchwały budżetowej organ wykonawczy opracowuje układ wykonawczy budżetu jednostki i przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach ich dochodów i wydatków oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Organ ten opracowuje także plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami. W toku wykonywania budżetu samorządowego obowiązują następujące zasady wykonania budżetu:

- pełna realizacja zadań winna następować w terminach określonych przepisami i harmonogramem ;
- ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- dotacje celowe przyznane jednostce na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, nie wykorzystane w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części w jakiej zadanie nie zostało zrealizowane. Możliwe jest blokowanie planowanych wydatków budżetowych w razie stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki

finansowej. O podjętej decyzji organ wykonawczy zawiadamia organ stanowiący; po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organ wykonawczy może przenieść zablokowane kwoty wydatków do rezerwy celowej. Decyzje o przeznaczeniu tych środków podejmuje organ stanowiący. Do 30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym organ stanowiący rozpatruje złożone przez organ wykonawczy sprawozdanie z wykonania budżetu i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu absolutorium. Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>22</sup> uchwała rady gminy w sprawie nie udzielenia wójtowi absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały absolutoryjnej rada gminy zapoznaje się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią RIO. Uchwałę absolutorijną rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Niniejsza praca dotyczy gminy Siedlce. Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>22</sup> Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

21

jest ona wspólnotą samorządową, którą tworzą mieszkańcy i odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; ma osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie (likwidacja) gmin, ustalanie granic i nazw oraz siedzib władz następuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, po konsultacji z mieszkańcami.<sup>23</sup>

Zadania własne gminy można podzielić na: zadania własne obligatoryjne (obowiązkowo realizowane) i zadania własne fakultatywne (wykonywane wówczas, gdy organy samorządu gminy dysponują środkami publicznymi, aby te zadania zrealizować). Zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym obejmują zadania, które ustawodawca uznał za bardzo istotne, dlatego nałożył na gminy prawny obowiązek ich wykonania, choć sposób wykonania tego obowiązku zależy od uznania gminy.<sup>24</sup>

W strukturze samorządu terytorialnego wyróżnia się dwa organy: stanowiący i wykonawczy. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, do której zadań należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z innych ustaw. Katalog spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości gminy obejmuje przede wszystkim: określenie zasad organizacji i kierunków działania gminy, określenie form i płaszczyzn współdziałania z innymi gminami oraz organami administracji rządowej. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy też: uchwalenie budżetu gminy, rozpatrywanie z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Organem stanowiącym gminy jest wójt, burmistrz, prezydent gminy, realizujący swoje zadania poprzez urząd gminy. Organizację i zasady funkcjonowania tego urzędu określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę gminy.

Organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania związane z przygotowaniem projektów tych uchwał, określeniem sposobów ich wykonania, gospodarowaniem mieniem komunalnym i wykonywaniem budżetu. W realizacji zadań własnych wójt gminy (burmistrz, prezydent) podlega wyłącznie radzie gminy.

Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań zarówno w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego, jak i w dziedzinach nie stanowiących zadań własnych gminy, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina, jako podmiot publicznoprawny, może wykorzystywać owe narzędzia<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 2001, Nr. 142, poz. 1590, z późn. zm. 24 A. Borodo, Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa

2004, s. 39.

22

do osiągania ważnych celów rozwoju lokalnego, dotyczących utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania miejscowych monopolistów i rozwijania konkurencji na rynkach lokalnych.

23

## ROZDZIAŁ 2

### CHARAKTERYSTYKA GMINY SIEDLCE 2.1 Położenie gminy i warunki przyrodnicze

Gmina Siedlce leży na Wysoczyźnie Siedleckiej na obszarze Niziny Południowo-Podlaskiej w powiecie siedleckim, we wschodniej części województwa mazowieckiego. Obejmuje teren wokół granic administracyjnych miasta Siedlce. Gmina otacza miasto Siedlce stanowiące powiat grodzki.

Rys. 1 Siedziba Gminy Siedlce

W mieście Siedlce swoją siedzibę ma również powiat ziemski.

Do zewnętrznych granic gminy Siedlce przylegają: od północy gmina Suchożebry, od wschodu gminy: Mordy i Zbuczyn, od południa gmina Wiśniew i Skórzec oraz od zachodu gminy: Kotuń i Mokobody (Rys. 2). Gmina Siedlce powołana została w 1973 roku decyzją Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie [Uchwała z dnia 01.12.1972 roku, Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie w sprawie powołania Gminy Siedlce]. Ogólna powierzchnia gminy wynosi 141 km<sup>2</sup>. W skład gminy Siedlce wchodzi 35 sołectw.

24

Rys. 2 Gmina Siedlce

Wysokości na omawianym obszarze wahają się od 137,5 m n.p.m. w dolinie Liwca (północno-zachodnia część gminy) do 180 m n.p.m. (na wyniesieniach w południowej i południowo-zachodniej części gminy), a więc deniwelacje wynoszą ok. 42,5 m. Wysoczyzna Siedlecka rozpościera się na południe od Podlaskiego Przełomu Bugu i na północ od Równiny Łukowskiej. Od zachodu graniczy z Obniżeniem Węgrowskim i Równiną Wołomińską i leży w strefie moren czołowych zlodowacenia Warty i jego faz recesyjnych.

Obszar gminy Siedlce charakteryzuje się dość monotonną rzeźbą. Formą obejmującą znaczne powierzchnie zarówno w zachodniej jak i we wschodniej części jest płaska lub falista, a wysoczyzna polodowcowa, o spadkach terenu nie przekraczających 5%. Powierzchnia wysoczyzny rozcięta jest dolinami rzek Muchawki, Liwca i Helenki. Wzdłuż doliny Muchawki występują niewielkie tarasy zalewowe i nadzalewowe. W północnej i centralnej części gminy występują zagłębienia powytopiskowe. Są to rozległe i nieregularne formy, o dość wyrównanym i najczęściej zabagnionym dnie (występują tutaj stawy). Często wykorzystywane są przez ciek

(np. Liwiec od Pruszyna do Purzeca). Wokół obniżeń powytopiskowych występują płaskie poziomy akumulacyjne wyniesione około 2 m ponad dna obniżeń. Powierzchnia wysoczyzny

25

porozcinana jest również niewielkimi, często suchymi dolinkami. Niektóre są zabagnione i odprowadzają niewielkie ilości wód powierzchniowych.

Ukształtowanie powierzchni gminy Siedlce nie jest czynnikiem utrudniającym budownictwo. Kąty nachylenia terenu są na ogół niewielkie. Jedynie w południowo – zachodniej części gminy, wzdłuż Muchawki, na odcinku Wólki Wołyńskiej do Swobody, krawędzie doliny rzecznej charakteryzują się nachyleniem zboczy do 15%. Znaczne spadki terenu (o ekspozycji południowej) występują również na południe od wsi Wołyńce, na granicy obniżenia bezodpływowego, znajdującego się poza obszarem gminy. Grunty niekorzystne dla posadowienia budynków występują głównie wokół miasta



Siedlce, pokrywając się z zachodnią i wschodnią granicą miasta (od północy i południa grunty te odsunięte są o około 0,5-1 km od granic miasta). Ograniczają one rozwój zwartej zabudowy miejskiej w tych kierunkach. Drugi zwarty obszar gruntów niekorzystnych dla budownictwa związany jest z szeroką doliną Liwca, w północnej części gminy.

Gmina Siedlce charakteryzuje się niską lesistością, wynoszącą 9,7% ogólnej powierzchni gminy. Ze względu na odległość do 10 km od granic administracyjnych miasta Siedlce (ponad 50 tys. mieszkańców) wszystkie lasy na terenie gminy są lasami ochronnymi. Gmina Siedlce należy do obszarów słabo zalesionych. Największy kompleks lasów państwowych liczący około 240 ha znajduje się między Golicami, Żaboklikami i Błogoszczą. Mniejsze kompleksy leśne (głównie prywatne) położone są w rejonie Chodowa, Starego Opoła, Rakowca, Grabianowa oraz między miejscowościami takimi jak: Osiny i Pruszyń. Łączna powierzchnia lasów wynosi 1.460, z czego większość (811 ha) należy do prywatnych właścicieli. Pod względem struktury wiekowej w lasach państwowych dominują drzewostany klasy III i IV (60-80 lat), w lasach prywatnych klas II i III (20 – 60 lat). Na terenie gminy występują lasy rezerwatowe (np. rezerwat Gołobórz).

W gminie zachodzi konieczność wprowadzenia zalesień na gruntach porolnych, celem wykorzystania słabych gruntów rolnych i podniesienia wskaźnika lesistości.

Gmina Siedlce należy do obszarów o wysokich walorach przyrodniczych.

Przeprowadzona w roku 1992 inwentaryzacja przyrodnicza gminy wykazała, że na tym terenie lokalnie występują obszary o bardzo wysokich walorach przyrodniczo - krajobrazowych.

Dolina Liwca łącznie ze stawami siedleckimi została zaliczona do obszarów przyrodniczych o randze krajowej, a fragmenty doliny Muchawki (z rezerwatem Gołobórz) i uroczysko leśne Chodów do obszarów o randze regionalnej. Wyznaczono ponadto 6 obszarów o randze lokalnej.

26

Pod względem formalnym na terenie gminy utworzono dotychczas następujące obszary i obiekty chronione:

- Siedlecko-Węgrowski Obszar Chronionego Krajobrazu utworzony w roku 1986, obejmujący zachodnią i częściowo południową część gminy o powierzchni 4300 ha;
- rezerwat florystyczny Gołobórz o powierzchni 65,88 ha, powołany w roku 1982;
- siedem pomników przyrody, w tym aleję modrzewiową liczącą 17 okazów i pomnik powierzchniowy (0,18 ha), chroniący stanowiska rzadkich roślin;
- dwa dworskie parki zabytkowe w Stoku Lackim Folwark i Ostrówku;
- jeden park wiejski w Żelkowie Kolonii.

Krajobraz gminy Siedlce jest krajobrazem rolniczym. Dominują w nim użytki rolne (prawie 65,25% powierzchni gminy). Wśród nich dużą powierzchnię zajmują użytki zielone. Stanowią one, obok lasów (których jest niewiele) i stawów, główny czynnik umożliwiający zachowanie bioróżnorodności i wysokich walorów przyrodniczych gminy Siedlce, a także sprawne funkcjonowanie systemu obszarów chronionych, utworzonych na obszarze dawnego województwa siedleckiego.

Na terenie gminy Siedlce znajdują się również cztery obiekty o charakterze parkowym (podlegają one ochronie łącznie z obiektami zabytkowymi, dla których są otoczeniem):

- Ostrówek – park (wokół dworu z 1923 r.) o powierzchni 2,7 ha z drzewostanem o zróżnicowanym składzie gatunkowym,
- Stok Lacki – bardzo zniszczony park (wokół pałacu z 1875 r.) o powierzchni 4,0 ha o zróżnicowanym składzie gatunkowym z aleją wjazdową i stawikiem,
- Żelków-Kolonia – mocno zniszczony park dworski o powierzchni 1,07 ha z pomnikami przyrody (aleja modrzewiowa, lipy, dęby).

Wycieczna Siedlecka należy do Mazowiecko-Podlaskiego regionu klimatycznego.

Klimat tego regionu jest zimniejszy od klimatu centralnej Polski. Średnie temperatury miesięczne kształtują się od około  $-4,5^{\circ}\text{C}$  (styczeń) do około  $18^{\circ}\text{C}$  (lipiec) przy średnich rocznych  $7,1^{\circ}\text{C}$ . Średnie roczne sumy opadów wynoszą 500 – 550 mm (stacja w Siedlcach – 537 mm). Zróżnicowanie sum rocznych opadów wynosi od 390 do 710 mm. Okres wegetacyjny wynosi ok.210 dni. Podobnie jak w całym kraju obserwuje się tu przewagę wiatrów z sektora zachodniego (zachodnie - 15%, południowo-zachodnie – 12,2% i północno – zachodnie – 10,4%). Najrzadziej występują wiatry wschodnie (6.3%) i północno – wschodnie (5,8%).  
się