

**Uchwała Nr SO-0952/37/12/Ln/2013**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 09 grudnia 2013 roku**

w sprawie: **wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2014 r.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska  
Członkowie: Zdzisław Drost  
Małgorzata Okrent

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2014 r.

**opinię pozytywną z zastrzeżeniami jak w pkt. III uzasadnienia**  
**opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. IV uzasadnienia**

**UZASADNIENIE**

**I.**

Burmistrz Gminy Grodzisk Wlkp. przedstawił w dniu 15 listopada 2013 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej gminy na 2014 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie i materiały informacyjne.

W dniu 22 września 2010 r. Rada Miejska w Grodzisku Wlkp. podjęła uchwałę Nr LI/369/2010 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

Skład Orzekający wskazuje, iż informacja o sytuacji finansowej Gminy (przedstawiona wg stanu na dzień 26.09.2013 -uchwała nr XXXIII/234/13) przedstawia inne dane w zakresie spełnienia wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych (planowanego, dopuszczalnego) niż określone w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2014-2023.

**II.**

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- dochody w wysokości 50.358.335,00 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 49.238.335,00 zł,
- wydatki w wysokości 50.281.216,18 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 46.974.917,00 zł.

Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 2.263.418,00 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Nadwyżka budżetu w kwocie 77.118,82 zł zostanie przeznaczona na spłatę zobowiązań z tyt. emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).
3. W projekcie uchwały budżetowej ujęte zostały wydatki na sfinansowanie zobowiązań wynikających z uchwał podjętych przez Radę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit e ustawy o samorządzie gminnym.
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
5. W uzasadnieniu (str. 20) Burmistrz wyjaśnia: *„W związku ze zmianą regulacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczących wprowadzenia nowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę, na organ stanowiący gminy nałożono obowiązek unormowania określonych materii dotyczących tej opłaty w uchwałach, stanowiących akt prawa miejscowego. W budżecie na 2014 r. nie zaplanowano wpływów z tego tytułu ani też wydatków na ten cel gdyż realizacją zadania w zakresie gospodarki odpadami zajmować się będzie Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT” w Czempieniu, które Gmina Grodzisk Wlkp. jest członkiem.”*
6. Projekt uchwały budżetowej przewiduje w dz. 921 rozdz. 92120 § 2720 *„dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych”*.  
Skład Orzekający przypomina, że przed udzieleniem dotacji z budżetu wymagane jest podjęcie przez Radę odrębnej uchwały w tym zakresie.

### III.

Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia odnośnie przedłożonego projektu.

1. W latach 2014-2017 wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań wprawdzie nie przekracza, ale jest zbliżony do wskaźnika dopuszczalnego wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co przedstawia poniższa tabela:

rok	Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów ogółem	Maksymalne dopuszczalne spłaty z art. 243 w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy)
2014	6,64 %	6,75 %
2015	6,23 %	6,31 %
2016	6,02 %	6,43 %
2017	7,40 %	7,64 %

W ocenie Składu Orzekającego, nie bez znaczenia dla oceny możliwości zachowania wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych pozostaje kwestia faktycznej kwoty długu, jaki wystąpi na dzień 31.12.2014 r. jeżeli Gmina zaciągnie wszystkie planowane w 2013 r. (9.846.911,55 zł.) i prognozowane na 2014 r. (2.167.031,18) zobowiązania zwrotne. Istnieje zatem realne zagrożenie, co do zachowania relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że zaciągnięcie zobowiązań zwrotnych w latach 2013-2014 w zakładanej wysokości może doprowadzić do trudności w spłacie zobowiązań, a w konsekwencji do naruszenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, iż przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej i uchwały budżetowej na 2014 rok należy dokonać wnikliwej analizy zakładanych wielkości budżetowych pod kątem możliwości finansowych Gminy, a w konsekwencji doprowadzić do takiego stanu, aby zagwarantować spłaty zobowiązań, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, przy jednoczesnej realizacji nałożonych na Gminę zadań.

Ustawa o finansach publicznych – art. 226 ust. 1, wymaga, aby Wieloletnia Prognoza Finansowa była realistyczna. Określenie „realistyczny” oznacza w języku polskim „liczący się w poglądach, zamierzeniach, działaniu z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym sądzie (M. Szymczak (red.), Słownik..., t. III, s.27). Prognoza spełnia warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach.

W ocenie Składu Orzekającego przyjmowane przez Radę Gminy wielkości powinny znajdować odzwierciedlenie w stanie faktycznym dotyczącym możliwości uzyskania przez Gminę określonych dochodów jakie może ona pozyskać w roku budżetowym i latach kolejnych objętych Wieloletnią Prognozą Finansową.

#### IV.

Skład Orzekający formułuje następujące uwagi odnośnie przedłożonego projektu:

1. Uzasadnienie (str.22) do wydatków ponoszonych w rozdz. 92605 „zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu” informuje, iż (...) zaplanowano również kwotę 240.000,-zł na organizację VIII

*Półmaratonu Słowaka. Środki przeznaczone zostaną na wypłaty nagród pieniężnych dla uczestników biegów oraz niezbędne zakupy i usługi związane z przygotowaniem i organizacją. Na organizację tych zawodów Gmina pozyskuje również środki od sponsorów”.*

Dochody budżetu w dz. 926 rozdz. 92605 „zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu” nie przewidują dochodów w § 096 „otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej”

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które to zadania - zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 9, 10 i 18 ustawy obejmują sprawy m.in.:

- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- promocji gminy.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127 z 2010 r. poz. 857) tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego. Sportem zaś według powołanej wyżej ustawy o sporcie (art. 2) są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o sporcie wynika, iż „za punkt wyjścia przyjmuje się definicję sportu ustaloną przez Radę Europy i używaną przez Komisję Europejską w formułowaniu polityki Unii Europejskiej w tym obszarze w Białej Księdze Sportu, zgodnie z którą: „Sport oznacza wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane, wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach” (uzasadnienie projektu u.s., s. 5). Jednakże, co ważne, w tym samym uzasadnieniu zostało wyraźnie zaznaczone, że w projektowanej regulacji używa się pojęcia "sport" w dwóch znaczeniach, szerszym i węższym. Z jednej strony sport (*sensu largo*) odnosi się do definicji wskazanej wyżej. W takim znaczeniu używa się tego pojęcia w art. 2 ust. 1 ustawy. Według klasycznego ujęcia sport to rozmaite formy aktywności fizycznej i umysłowej, których celem jest podjęcie współzawodnictwa czy też rywalizacji. Rywalizacja ta może mieć charakter indywidualny lub zbiorowy - np. w grach zespołowych. Istotą sportu jest natomiast przestrzeganie szeregu z góry przyjętych reguł tego współzawodnictwa oraz jego instytucjonalizacja.

Z drugiej strony sport (*sensu stricto*) jest związany z jego konkretnym przejawem (dyscyplina sportowa). W takim znaczeniu używa się tego pojęcia w odniesieniu do polskiego związku sportowego.

Aby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego, w tym gminom, realizację zadania własnego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, ustawodawca w art. 27 ust. 2 wskazał, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe na podstawie art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2 ustawy, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

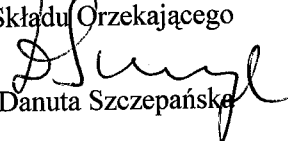
Z treści przepisu art. 31 ust. 1 tej ustawy wynika, że każda z jednostek samorządu terytorialnego może we własnym zakresie ustanawiać i finansować okresowe stypendia oraz nagrody i wyróżnienia, których beneficjentem mogą być osoby fizyczne. Podstawowym kryterium uzyskania przewidzianych w tym przepisie świadczeń jest osiągnięty wynik sportowy, który - co istotne - niekoniecznie musi być wysoki. Może to być zatem każdy wynik, który według władz danej jednostki samorządu terytorialnego zasługuje na stypendium, nagrodę czy wyróżnienie, z uwagi na całokształt okoliczności związanych z jego osiągnięciem. Nagroda i wyróżnienie z reguły będą świadczeniami jednorazowymi, a sprowadzać mogą się zarówno do świadczeń o charakterze pieniężnym, jak i rzeczowym. Przyznanie nagrody lub wyróżnienia, może się wiązać z przyznaniem osobie fizycznej określonego świadczenia pieniężnego lub rzeczowego (na co wskazuje brzmienie art. 31 ust. 1 ustawy). Artykuł 31 ust. 1 ustawy jako beneficjentów stypendiów, nagród oraz wyróżnień wskazuje ogólną kategorię osób fizycznych, nie zawężając jej wyłącznie do zawodników. Niemniej jednak z treści tego przepisu, przewidującej, iż świadczenia te osoba fizyczna może uzyskać za osiągnięty wynik sportowy, należy wyinterpretować, że w zasadzie ustawodawca zalicza do tej kategorii wyłącznie osoby biorące bezpośrednio udział we współzawodnictwie sportowym, które zakończy się uzyskaniem określonego wyniku sportowego.

Jak wynika z treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, szczegółowe warunki przyznania stypendium czy nagród i wyróżnień, tak dla osób fizycznych, ustalane są przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Ustalając zasady, organ stanowiący powinien mieć na względzie kryterium przyjęte przez ustawodawcę, tj. z jednej strony osiągnięty wynik sportowy, a z drugiej - znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego, która ustanawia stypendium lub nagrody i wyróżnienia.

Do dnia wydania przedmiotowej opinii, do tutejszej Izby nie wpłynęła uchwała Rady Gminy

Grodzisk Wlk. podjęta na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego  
  
Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.