

Uchwała Nr SO-0954/17/12/Ln/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 4 kwietnia 2014 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Grodzisk Wlkp. za rok 2013.

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 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz.1113 ze zm.) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, j.t. ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Grodzisk Wlkp. sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego

opinię pozytywną z uwagami.

u z a s a d n i e n i e

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Grodzisk Wlkp. za 2013 r. wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego przedłożone tut. Izbie w dniu 28 marca 2014 roku.

Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

W części opisowej Burmistrz zawarł informację o planowanych i wykonanych dochodach i wydatkach budżetu.

Przy poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono objaśnienia dotyczące wykonanych dochodów i wydatków. W analogicznym układzie zaprezentowano realizację wydatków majątkowych.

W części tabelarycznej przedstawiono: dochody i wydatki budżetu, wykonanie planu dochodów i wydatków związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jst, informację o zobowiązaniach Gminy z tyt. zaciągniętych pożyczek i kredytów, realizację przychodów i rozchodów budżetu oraz informację o źródłach pokrycia deficytu budżetu, informację o planowanych i przekazanych dotacjach z budżetu, informację z wykonania planu wydatków majątkowych za 2013 r., realizację wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków

pochodzących z budżetu UE, EFTA i innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, informację z wykonania planu wydatków jednostek pomocniczych (sołectw), informację o realizacji zadań wspólnych realizowanych w drodze umów, porozumień między jst oraz organami administracji rządowej, informacje o udzielonej pomocy z budżetu, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, ulg, odroczeń, umorzeń, wykaz zaległości w podatkach i opłatach lokalnych oraz dochodach z majątku Gminy, informację z wykonania dochodów z opłat i kar pieniężnych oraz finansowane nimi wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Ponadto Burmistrz przedstawił informację o zobowiązaniach niewymagalnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2013 r.

Skład Orzekający stwierdza, że w części opisowej przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 rok Burmistrz Gminy wyjaśnił przyczyny odchylenia od przyjętego w budżecie planu dochodów i wydatków.

II.1. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2013 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie, za wyjątkiem rozbieżności wykazanych w pkt V opinii.

II.2. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet za rok 2013 został wykonany z deficytem budżetu w kwocie 992.820,37 zł, bowiem:

a) dochody wykonano w wysokości 56.652.718,48 zł, tj. 99,93 % planu,

b) wydatki wykonano w wysokości 57.645.538,85 zł, tj. 94,30 % planu.

Dochody bieżące wykonano w kwocie 52.272.680,12 zł i wydatki bieżące w kwocie 48.055.650,71 zł, co spełnia wymóg z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przychody zrealizowano w kwocie 8.168.011,68 zł, w tym 650.000,00 zł z tytułu pożyczek i kredytów (100 % planu), 6.400.000,00 zł w tytułu emisji obligacji komunalnych (71,11 % planu) oraz 1.118.011,68 zł z tytułu wolnych środków.

Rada Gminy podjęła uchwały o zaciągnięciu pożyczek oraz o emisji obligacji komunalnych. Skład Orzekający wydał opinie (pozytywne) o możliwości spłaty pożyczek oraz możliwości wykupu obligacji komunalnych na łączną kwotę 9.650.000,00 zł.

W okresie sprawozdawczym spłacono raty z zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 4.577.100,00 zł oraz wykupiono obligacje w wysokości 1.500.000,00 zł, co stanowi 100 % planowanych rozchodów z tych tytułów.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2013.

Na koniec 2013 roku Jednostka posiadała zobowiązania w kwocie 27.114.450,00 zł (z tytułu pożyczek i kredytów i obligacji). Kwota ta stanowi 47,86 % wykonanych dochodów.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) wynika, że poza zadłużeniem z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek Jednostka posiada zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 99,27 zł.

Na str. 141 Burmistrz wyjaśnia: „Zobowiązanie wymagalne w kwocie 99,27 zł dotyczy należności wynikającej z faktury za aktualizację publikacji „Księgowania od A do Z” – zapłata nastąpiła po wymaganym terminie; nie zostały naliczone odsetki”.

III. W wyniku analizy sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S

- nie stwierdzono przypadków przekroczenia planowanych wydatków budżetowych,
- stwierdzono, że suma wykonania wydatków i zobowiązań ogółem przekracza plan w budżecie (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń), i tak:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	wykonanie + zobowiązania	przekroczenie
750	75023	4260	73 000,00	70 471,25	3 682,90	74 154,15	1 154,15
750	75023	4360	41 000,00	38 702,92	3 074,87	41 777,79	777,79
801	80101	3020	122 968,00	121 902,16	2 673,44	124 575,60	1 607,60
801	80104	3020	23 971,00	23 948,46	478,87	24 427,33	456,33
801	80110	3020	30 592,00	30 097,68	681,61	30 779,29	187,29
900	90015	4260	710 000,00	665 235,88	86 247,52	751 483,40	41 483,40
900	90015	4270	352 250,08	348 307,36	27 248,04	375 555,40	23 305,32
900	90015	4300	191 000,00	190 229,08	2 632,20	192 861,28	1 861,28
900	90015	6050	54 366,92	54 366,92	303 362,90	357 729,82	303 362,90
Razem:							374 196,06

Odnosnie przekroczenia w dz. 900 rozdz. 90015 § 4270 Burmistrz na str. 143 sprawozdania informuje, że (...) zobowiązanie wykazane w § 4270 zakup usług remontowych w kwocie 27.248,04 zł mieści się w postanowieniach uchwały Rady Miejskiej Nr VI/36/2011 z dnia 31.03.2011 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania przez gminę na świadczenie usługi oświetleniowej w Gminie Grodzisk Wielkopolski. Rada wyraziła zgodę na zaciągnięcie zobowiązania w wysokości 376.307,27 zł z przeznaczeniem na poprawę jakości i efektywności oświetlenia drogowego w ramach umowy na usługę oświetleniową w latach 2011-2014. (W 2011 r. przekroczenie wynosiło 13 022,55 zł oraz w 2012 r. – 26.634,15).

Odnosnie przekroczenia w 900 rozdz. 90015 § 6050 Burmistrz na str. 143 wyjaśnia, że (...) zobowiązanie wykazane w § 6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 303.362,90 zł wynika z faktury wystawionej przez ENEOS Grupa Enea Poznań za roboty budowlane polegające na budowie oświetlenia ul. Górnej w Grodzisku Wlkp. Zadanie to zostało wpisane do WPF w załączniku określającym przedsięwzięcia i uwzględnia ratalną spłatę wynagrodzenia za wykonanie zadania w okresie 6 lat oraz koszty prac eksploatacyjnych w tym okresie. W powyższym zakresie Burmistrz otrzymał upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć wykazanych w WPF.

Pozostałe wymienione przekroczenia mieszczą się w upoważnieniu Burmistrza zawartym w Uchwale Rady Miejskiej Nr XXIV/191/2012 z dnia 13 grudnia 2012 roku w sprawie budżetu na 2013 rok:

- w § 10 pkt 3) do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest

niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza 2013 rok.

- w § 11 Rada określiła kwotę 700.000,00 zł, do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

IV. Skład Orzekający stwierdza, że w niżej wymienionej podziale klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą odsetek:

Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Plan	Wykonanie
600	60014	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	200,00	71,00
750	75011	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	147,10	147,10
852	85212	4580	Pozostałe odsetki	5 000,00	2 962,76
852	85219	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	333,79	333,79
854	85415	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	45,35	45,35

W zakresie w/w wydatków Burmistrz w sprawozdaniu informuje:

- w dz. 600 rozdz. 60014 § 4560 (str. 71) – (...) „Poniesiono wydatki w kwocie 10.689,24 zł (§ 2910 i 4560) tytułem zwrotu dotacji z 2012 r. udzielonej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu utrzymania dróg powiatowych. Powodem zwrotu było nie uznanie przez Powiat części faktur przedłożonych do rozliczenia dotacji, gdyż wystawione one zostały z datą wcześniejszą niż podpisanie porozumienia”,
- w dz. 750 rozdz. 75011 § 4560 (str. 77) – (...) zrealizowano wydatki w kwocie 1.058 zł (§ 2910 i 4560) tyt. zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu Wojewody w 2011 r., a wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Powyższe było efektem kontroli przeprowadzonej przez inspektorów Urzędu Wojewódzkiego,
- w dz. 852 rozdz. 85212 § 4580 (str. 125) – (...) wydatki w kwocie 27.792,25 zł (§ 2910 i 4580) dotyczą zwrotów nienależnie pobranych przez świadczeniobiorców świadczeń rodzinnych wypłaconych ze środków budżetu państwa (dotyczy zwrotów dokonanych po zakończeniu roku budżetowego, w którym została przyznana dotacja),
- w dz. 852 rozdz. 85219 § 4560 (str. 125) – (...) zrealizowano wydatki w kwocie 2.428,79 zł (§ 2910 i 4560) tyt. zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu Wojewody w 2011 r., a wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Powyższe było efektem kontroli przeprowadzonej przez inspektorów Urzędu Wojewódzkiego,

- w dz. 854 rozdz. 85415 § 4560 (str. 133) – (...) zrealizowano wydatki w kwocie 496,79 zł (§ 2910 i 4560) tytułem zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu Wojewody w 2011 r., a wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Powyższe było efektem kontroli przeprowadzonej przez inspektorów Urzędu Wojewódzkiego.

V. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający stwierdził, że:

1. W Informacji o zobowiązaniach Gminy Grodzisk Wlkp. z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów według stanu na dzień 31.12.2013 r. możliwe umorzenia ogółem wykazano w kwocie 254.995,00 zł podczas, gdy suma wykazanych umorzeń w latach 2015 i 2019 wynosi 238.995,00 zł.
2. Na str. 58 sprawozdania w dz. 700 wykazano wykonanie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0770) wykazano w kwocie 1.043.830,00 zł (co jest zgodne ze sprawozdanie Rb-27S) natomiast suma wyszczególnionej sprzedaży gruntów (1.054.480,00 zł) i sprzedaży lokali (28.350,00 zł) wynosi 1.082.830,00 zł.
3. W zestawieniu tabelarycznym (str. 139) wykonanie razem wydatków dotyczących planu finansowego szkół (rozdz. 92695 – „Sport”) podano w kwocie 59.501,06 zł podczas, gdy suma wyszczególnionych §§ 4170, 4210, 4300 wynosi 119.202,47 zł.
4. W części opisowej poniesionych wydatków (str.138) Burmistrz informuje, że *„w ramach organizacji imprez sportowych tj. VI Półmaratonu Słowaka, Rajdy Nordic Walking, Turnieje piłki nożnej, Turniej tenisa stołowego, Turniej Tekwondo, Marszobiegi, zawody wędkarskie, zawody strzeleckie, Liga Orlika, Liga Bowlingu-poniesione zostały koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem tych imprez-koszty poniesione zostały min. na wypłaty nagród pieniężnych dla zwycięzców Półmaratonu (§3040) plan 20.000,- wykonanie 19.200,-zł tj. 96 %.*

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 (dyscypliną sportową). 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.

Rada Miejska Gminy Grodzisk Wlk. w roku 2013 nie określiła szczegółowych zasad, trybu 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.

Wymaganą uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, Rada podjęła dopiero w dniu 27 marca 2014 roku.

- VI. Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 r. zawiera dane wymagane przepisami art. 269 ustawy o finansach publicznych.
- VII. Załączona informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

