

Uchwała Nr SO-0952/8/12/Ln/2014

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 listopada 2014 roku**

w sprawie: **wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Bojanowo na 2015 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 Bojanowo na 2015 r.

**opinię pozytywną z zastrzeżeniem jak w pkt. III opinii
opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. IV opinii**

UZASADNIENIE

I.

Burmistrz Gminy Bojanowo przedstawił w terminie ustawowym Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej gminy na 2015 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie (w zarządzeniu Nr 353/14 Burmistrza oznaczone jako objaśnienia).

W dniu 28 września 2010 r. Rada Miejska w Bojanowie podjęła uchwałę Nr XLV/353/10 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Bojanowo. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- dochody w wysokości 24.899.190,00 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 24.420.976,00 zł,
 - wydatki w wysokości 27.423.780,00 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 23.405.648,00 zł.
2. Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1.015.328,00 zł a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.
 3. Deficyt budżetu w wysokości 2.524.590,00 zł proponuje się sfinansować przychodami z tytułu zaciągniętych (*winno być zaciąganych*) pożyczek i kredytów na rynku krajowym.
 4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a 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).
 5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
 6. Projekt przewiduje dochody z tytułu opłaty produktowej w kwocie 4.000,00 zł (dz. 900.rozdz. 90020 § 0400).

Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszła w życie (z pewnymi wyjątkami) ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 888). Na mocy art. 68 ustawy uchylony został art. 29 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1413), odnoszący się do opłaty produktowej. Nowe regulacje nie przewidują, aby środki z opłaty produktowej były przekazywane gminom. Z art. 73 ust. 2 ustawy wynika natomiast, że wpływy z opłat produktowych, w tym środki pochodzące z opłat produktowych, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 68, za rok 2013 przekazuje się zgodnie z dotychczasowymi przepisami. W dochodach budżetów gmin na 2014 r. planowane były dochody z tytułu opłaty produktowej za 2013 r. Był to zatem ostatni rok, w którym ta opłata była dochodem gmin.

7. W uzasadnieniu do projektu uchwały Burmistrz wyjaśnia, że: „w rozdziale 80104 w § 0970 wpływy z różnych dochodów zaplanowano dochody w kwocie 366.000,00 zł. Są to dochody, jakie gmina powinna otrzymać w 2015 roku w formie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Liczba dzieci wg stanu SIO na 30.09.2014 roku wynosi 288. W

2015 roku dotacja z budżetu państwa na jedno dziecko będzie wynosiła 1.273,00 zł, co daje w przeliczeniu przez liczbę dzieci 366.624,00 zł. Jeżeli kwota ta nie byłaby wprowadzona po stronie dochodów to należałoby albo zwiększyć deficyt budżetu i jednocześnie dług, albo zmniejszyć wydatki przedszkoli głównie w paragrafach płacowych, co nie dałoby obrazu zaangażowania wydatków wg zawartych umów. Na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji z 13.08.2013 roku w sprawie udzielenia gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Dz.U. z 2013 roku poz. 956) ostateczna kwota dotacji zostanie przedstawiona przez Ministerstwo Finansów po uchwaleniu budżetu państwa. Po uzyskaniu zawiadomienia o kwocie dotacji zostanie dokonana zmiana planu w tej pozycji dochodów z § 0970 na § 2030”.

III.

Projekt uchwały budżetowej na 2015 rok i Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2018 przewiduje (w latach 2015-2017) dla zrównoważenia budżetu zaciągnięcie zobowiązań zwrotnych (kredytów/pożyczek), i tak: w roku 2015 -4.105.000,- zł, w 2016 r. -2.586.017,- zł, w 2017 r. – 348.668,- co spowoduje znaczne zwiększenie obciążeń w latach następnych związanych ze spłatą rat kapitałowych pożyczek i kredytów wraz z odsetkami i przekroczeniem ustawowo dopuszczalnego progu spłaty zobowiązań. Na przestrzeni kolejnych lat (po roku 2015) przewidziano wzrost rozchodów budżetu (szczególnie wysokie będą w latach 2016 i 2019 do 2022), bowiem trzeba będzie spłacać - zaciągnięte pożyczki/kredyty. Całkowita spłata zadłużenia ma nastąpić w roku 2023.

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej przewiduje w roku 2015 wyłączenie (poz. 5.1.1) z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z zawartą umową Nr 00584-6930-UM1530121/13 z dnia 20.11.2013 r.

Przewiduje się, że w roku budżetowym 2015 spłata zobowiązań Jednostki z tytułu rat kredytów i pożyczek (1.580.410,00 zł) wraz z należnymi odsetkami (285.500,00 zł) oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji (29.235,00 zł) wyniesie 1.895.145,00 zł, co stanowi 7,61 % prognozowanych dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań określonym w art. 243, który wynosi 11,89 %.

Po zastosowaniu wyłączeń z limitu spłat zobowiązań z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych o finansach publicznych w wysokości 260.000,00 zł (na podstawie umowy nr 00584-6930-UM1530121/13 z dnia 20.11.2013 r.), wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie 6,57 % .

Planowane do zaciągnięcia w 2015 zobowiązania zwrotne (długoterminowe) będą spłacane w latach następnych, a zatem dla oceny realności ich pozyskania niezbędne jest ustalenie czy w latach

przyszłych, tj. w okresie spłaty zobowiązań Jednostki, zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający na podstawie analizy projektu uchwały budżetowej i projektu wieloletniej prognozy finansowej oraz danych wynikających ze sprawozdań budżetowych ustalił, że podjęcie przez Radę Gminy uchwały budżetowej i Wieloletniej Prognozy Finansowej w brzmieniu przedstawionym w projektach opracowanych przez Burmistrza Gminy spowoduje, iż w roku budżetowym 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, i 2022 wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań wprawdzie nie przekracza, ale jest zbliżony do dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwołonym” a planowanym w ww. latach wynosi odpowiednio 0,48; 0,18; 0,15; 0,26, 0,14 i 0,04 punktu procentowego. Istnieje zatem realne zagrożenie przekroczenia we skazanych wyżej latach, wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Nadto na podstawie analizy projektu uchwały budżetowej na 2015 rok oraz projektu Wieloletniej prognozy Finansowej ustalono, iż w roku 2015 przewidziano minimalny wzrost wydatków bieżących (+ 247.236,53 zł) w stosunku do roku 2014. Z kolei w latach 2017, 2019, 2020, 2021 do 2022 zakłada się spadek wydatków bieżących. W objaśnieniach przyjętych wartości Burmistrz informuje, że *„przy prognozowaniu wydatków podzielono na grupy wydatków bieżących i majątkowych. Planując wydatki bieżące na przyszłe lata dokonano analizy zmian form organizacyjnych jednostek oraz dostosowano sieci szkół do zmian demograficznych.”*

Z objaśnień nie wynika w jakich jednostkach dokonano zmian organizacyjnych i jaki wpływ na plan wydatków bieżących w latach objętych prognozą mają te zmiany.

Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji finansowej Jednostki jest również to, że w poszczególnych latach występują także niczym nie uzasadnione wahnięcia dochodów, np.: w roku 2015 i latach kolejnych założono znaczne różnice (w stosunku do roku 2014) w zakresie wielkości budżetowych mających wpływ na wysokość wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, i tak: w roku 2015 przewidziano spadek dochodów bieżących w stosunku do roku 2014 o kwotę 1.375.107,87 zł i taki poziom obniżonych dochodów bieżących utrzymany jest także w roku 2016. W latach 2017 do 2022 dochody bieżące ustalono w jednakowej wysokości tj. po 25.800.000,- zł natomiast w roku 2023 obniżono je do kwoty 25.000.000,-zł. Uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej i Objasnienia przyjętych wartości w wpf nie informują o przyczynach takiego planowania.

W tym zakresie Skład Orzekający czyni zastrzeżenie.

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat zwrotnych zobowiązań długoterminowych,

odsetek od zobowiązań zwrotnych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem, obliczoną wg wzoru zawartego w tym przepisie.

IV.

Na podstawie przedłożonego projektu Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

- 1) W postanowieniach projektu uchwały (§ 8) dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych ustalono w kwocie 4.026.882,00 zł i taka kwotę wykazano w załączniku Nr 8 podczas, gdy w wydatkach budżetu wymienione dotacje wynoszą 4.062.882,00 zł. Błąd dotyczy wykazania dotacji w dz. 921 rozdz. 92109 § 2480 w wysokości 537.250,00 zł zamiast 573.250,00 zł (załącznik nr 8 dotyczący planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu).
- 2) W wydatkach budżetu w dz. 926 „zadania w zakresie kultury fizycznej” zaplanowano wydatki w § 3040 „Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń” w kwocie 15.000,-zł.

Uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej (str.61) do wydatków ponoszonych w dz.926 rozdz. 92605 nie informuje jakie nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń będą przyznawane w ramach kultury fizycznej.

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 fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

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

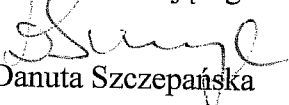
charakterze pieniężnym, jak i rzeczowym. Przyznanie nagrody lub wyróżnienia, może się wiązać z przyznaniem osobie fizycznej określonego świadczenia pieniężnego lub rzeczowego (na co wskazuje brzmienie art. 31 ust. 1 ustawy). Artykuł 31 ust. 1 ustawy jako beneficjentów stypendiów, nagród oraz wyróżnień 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.

Do dnia wydania przedmiotowej opinii, do tutejszej Izby nie wpłynęła uchwała Rady Gminy Bojanowo podjęta na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

- 3) W załączniku Nr 10 dotyczącym *dochodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i opłaty produktowej oraz finansowane nimi wydatki na zadania z zakresu ochrony środowisk*, w wydatkach w dz. 900 rozdz. 90004 wykazano § 4210 w kwocie 5.000,00 zł raz § 4300 w kwocie 6.000,00 zł podczas, gdy w wydatkach projektu budżetu (zał. Nr 2) w dz. 900 rozdz. 90004 występuje jedynie § 4300.

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.