

Kiedy gmina nie uchwali budżetu do 31 stycznia

Samorządy, które nie uchwalą do 31 stycznia budżetu na kolejny rok budżetowy będą prowadzić swoją gospodarkę finansową na podstawie ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową planu finansowania zadań własnych i zleconych.

Uchwałę budżetową podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli do 31 grudnia roku poprzedniego. Jednak z art. 239 ustawy o finansach publicznych wynika, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać wydłużony do 31 stycznia roku, na który budżet jest uchwalany. Dopiero gdy właściwa rada (sejmik) nie podejmie uchwały w tym terminie, budżet gminy (powiatu, województwa samorządowego) jest ustalany przez właściwą regionalną izbę obrachunkową.

Szczególnie ważne przypadki

– Art. 239 ustawy o finansach publicznych wyraża zasadę uprzedniości budżetu, ale w praktyce jej dotrzymanie w odniesieniu do budżetów samorządowych może być trudne – mówi prof. Cezary Kosikowski z Uniwersytetu w Białymstoku. Jego zdaniem jest tak dlatego, że ważne dla tych budżetów rozmiary pomocy finansowej wynikają z postanowień ustawy budżetowej. Ta zaś bardzo rzadko jest uchwalana przez Sejm w takim terminie, który pozwoliłby samorządom na uchwalenie własnych budżetów przed 1 stycznia roku budżetowego.

W efekcie wyjątek od zasady przewidziany w art. 239 ustawy o finansach publicznych staje się regułą. I nie stoi na przeszkodzie temu treść tego artykułu mówiąca, że uchwalenie budżetu gminy (powiatu czy województwa samorządowego) w terminie do 31 stycznia roku budżetowego jest możliwe wówczas, gdy pojawią się szczególnie uzasadnione przypadki.

Stanowisko takie potwierdzają regionalne izby obrachunkowe. Przykładowo w uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z 15 września 2010 r. stwierdzono, że skoro ustawodawca nie wskazał (w art. 239 ustawy o finansach publicznych) jakie to rodzaje szczególnie uzasadnionych przypadków mogą uzasadniać uchwalenie budżetu po 1 stycznia roku budżetowego, to tym samym każda sytuacja, w której uchwała budżetowa nie zostanie podjęta do 31 grudnia roku poprzedniego, aktualizuje kompetencję dla rady gminy (powiatu) sejmiku województwa do podjęcia uchwały budżetowej w terminie do 31 stycznia roku budżetowego (uchwała RIO w Zielonej Górze nr 299/2010).

Dopiero wtedy, gdy rada gminy (powiatu) sejmik województwa nie uchwali budżetu na dany rok do 31 stycznia, kompetencja w tym zakresie przechodzi na regionalną izbę obrachunkową. Jak wynika bowiem z treści art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w takim przypadku RIO, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

Program postępowania naprawczego

Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika ponadto, że radni nie mogą uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki. Innymi słowy takiego, który nie mieści się w indywidualnie obliczonym dla danej gminy (powiatu, województwa samorządowego) indywidualnym wskaźniku zadłużenia.

Samorząd znajdujący się w takiej sytuacji ma dwie możliwości postępowania. Albo przyjmie program postępowania naprawczego, który po akceptacji przez regionalną izbę obrachunkową umożliwi radzie uchwalenie budżetu, albo może takiego programu nie przyjąć i swoją gospodarkę finansową prowadzić na podstawie budżetu ustalonego przez Izbę.

– Program postępowania naprawczego uchwała się maksymalnie na trzy kolejne lata budżetowe. W trakcie jego realizacji gmina nie może m.in. realizować z kredytów czy pożyczek żadnych nowych inwestycji. Jeżeli program zostanie zaakceptowany przez RIO, otwiera to drogę do uchwalenia przez organ stanowiący budżetu, który nie zachowuje relacji z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych. To niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu naprawczego. Oznacza to, że samorząd w trakcie realizacji programu może mieć trudności z zaciąganiem nowych zobowiązań, np. pożyczki z budżetu państwa. – A to dlatego, że spłata nowych zobowiązań planowanych do zaciągnięcia w okresie realizacji programu naprawczego musi zostać zapewniona z zachowaniem ogólnych zasad spłaty zadłużenia określonych w art. 242–244 ww. ustawy.

W razie nieopracowania programu naprawczego lub gdy nie zyska on akceptacji regionalnej izby obrachunkowej budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych (przepisy te określają zasady ustalania indywidualnego wskaźnika zadłużenia). Gmina, której budżet ustaliła RIO, nie będzie mogła ani wyodrębnić funduszu sołectkiego, ani udzielać poręczeń i pożyczek czy zwiększać wydatków na diety radnych i pensje zarządu, ani też podejmować innych działań zabronionych. Spotykają ją zatem takie same ograniczenia jak jednostkę, która realizuje program postępowania naprawczego.

Co istotne, taki ustalony przez regionalną izbę obrachunkową budżet rada może znowelizować, ale nie dowolnie. Jak bowiem wynika z treści art. 240a ust. 9 ustawy o finansach publicznych, zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową i bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 ww. ustawy nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z tego budżetu.

Trzy lata zaciskania pasa

W czasie postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

- nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;

- nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- nie może wydawać pieniędzy na autopromocję;
- nie może tworzyć funduszu sołectkiego;
- ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.