

**SKUTKI BRAKU UDZIELENIA ZARZĄDOWI JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ABSOLUTORIUM Z WYKONANIA
BUDŻETU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

*Consequences of the failure to grant a discharge to the local authority's
management board for the execution of the local authority's budget*

ABSTRACT

The article analyzes the effects of the failure to discharge the management board of a local government unit from the implementation of the budget of a local government unit. Discharge in local government units is the basic tool for internal financial control. Each of the three territorial self-government units was discussed in this context, taking into account the differences in the essence of the discharge itself. It is worth pointing out that the discharge in communes is significantly different from that in other units of territorial self-government. The institution of discharge in this case, due to numerous postulates, should be included in one legal act.

Keywords: budget local government units, lack of discharge from the implementation of the budget

1. UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g., art. 12 pkt 6 u.s.p. i art. 18 pkt 10 u.s.w. podjęcie decyzji w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium zarządowi j.s.t.

należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu j.s.t. jest bowiem emanacją funkcji kontrolnej organu stanowiącego¹⁵⁸. Uchwała w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium zapada po przeprowadzeniu jawnej debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu j.s.t. I stanowi przejaw jawności gospodarowania środkami publicznymi¹⁵⁹. W myśl art. 217 ust. 1 u.f.p. Ostatecznym terminem na podjęcie przez organ stanowiący j.s.t. uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu jest 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, którego uchwała dotyczy. Uchwała w sprawie absolutorium podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego¹⁶⁰. W świetle powszechnie aprobowanej uchwały Trybunału Konstytucyjnego bezwzględna większość głosów oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się¹⁶¹.

2. KWESTIA BRAKU UDZIELENIA ABSOLUTORIUM WÓJTOWI GMINY I JEJ SKUTKI

Od strony prawnej podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego – rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o u.s.g¹⁶². Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Jak widać, ustawodawca, używając ogólnego sformułowania „w sprawie absolutorium”, nie wskazuje, jakiej treści powinna to być uchwała – czy pod głosowanie powinna zostać poddana uchwała w sprawie udzielenia, czy też w sprawie nieudzielenia absolutorium. W art. 28a ust. 1 u.s.g. Mowa jest już jednak o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium, która podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta, jednak nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta¹⁶³. Ponadto w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. ustawodawca wskazał, że do wyłącznej właściwości rady gminy

¹⁵⁸ M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonywania budżetu gminy*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 3, s. 11.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2023.0.1270) dalej jako: u.f.p.

¹⁶⁰ M. Paczocha, *Absolutorium...*, s. 11.

¹⁶¹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 556).

¹⁶² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.).

¹⁶³ Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2020.

należy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.

Z połączenia tych wszystkich przepisów wynika, że rada gminy, rozpatrując sprawę absolutorium, może poddać pod głosowanie uchwałę w sprawie udzielenia albo uchwałę w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Zatem treść tej uchwały może być sformułowana w taki sposób, że albo wyraża ona aprobatę dla działalności wójta w zakresie wykonania budżetu (wówczas jej treść jest pozytywna), albo dezaaprobatę w tym zakresie (wówczas jej treść jest negatywna). O tym, jaka treść zostanie nadana uchwale, w dużej mierze przesądza komisja rewizyjna, która po zaopiniowaniu wykonania budżetu gminy występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi – aczkolwiek z wnioskiem tym radni się tylko zapoznają¹⁶⁴. Natomiast uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta¹⁶⁵. A to oznacza, że rada może z tej przyczyny podjąć – na następnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium po uprzednim zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchaniu wyjaśnień wójta – uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

Doktryna przyjmuje, że możliwość podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium wygasa najpóźniej z końcem roku, w którym rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu za rok poprzedni, ze względu na tzw. zasadę roczności budżetu¹⁶⁶. Dopuszczenie do głosowania takiej uchwały w terminie późniejszym, niezależnie od czasu, który upłynął od podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady legalności¹⁶⁷. Oznacza to, że rada gminy nie posiada kompetencji do odwołania wójta ze względu na przeprowadzenie negatywnej oceny wykonania przez niego budżetu. Skoro zatem organ wykonawczy j.s.t. został wybrany w wyborach bezpośrednich przez ogół społeczności lokalnej, to może zostać odwołany

¹⁶⁴ Magdalena Gurdek „Roczniki Administracji i Prawa” nr XIX (zeszyt specjalny), s. 237-263.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.0.40) dalej jako: u.s.g.

¹⁶⁶ M. Chrapusta, M. Chlipała, *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – opis procedur i analiza problemów*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 9, s. 14.

¹⁶⁷ M. Chrapusta, M. Chlipała, *Instytucja...*, s. 14.

ze swojej funkcji jedynie w drodze referendum. Przyjęcie uchwały o treści negatywnej pociąga więc za sobą dalsze konsekwencje. Na zakończenie niniejszych rozważań warto również podkreślić, że podjęcie przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta zainicjuje procedurę, która szczegółowo określona jest przepisami ustawy o referendum lokalnym. Tym samym, rada gminy decydując się na takie działanie, musi być świadoma ich konsekwencji, a zwłaszcza tych wynikających z przepisu art. 67 ust. 3 tej ustawy. Stanowi on bowiem, że jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa¹⁶⁸.

Uregulowania ustawowe dopuszczają, że wójt może pełnić swoją funkcję mimo nieudzielenia mu absolutorium. W razie gdy dojdzie do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium, a referendum będzie nieskuteczne (mała frekwencja, większość głosów przeciwko odwołaniu), rada nie ponosi żadnych konsekwencji, czyli jej działalność nie ulega zakończeniu z mocy prawa¹⁶⁹.

3. KWESTIA BRAKU UDZIELENIA ABSOLUTORIUM ZARZĄDOWI POWIATU ORAZ WOJEWÓDZTWA ORAZ SKUTKI TEJ DECYZJI

Inaczej natomiast kwestia absolutorium przedstawia się w dwóch pozostałych jednostkach samorządowych, w których organem wykonawczym jest kolegialny zarząd. Podobnie jak w gminie uchwałę w sprawie absolutorium – zatem zarówno o udzieleniu, jak i o nieudzieleniu zarządowi absolutorium – rada powiatu bądź sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady bądź sejmiku. Również i w tych dwóch jednostkach o treści uchwały, którą poddaje się pod głosowanie, w znaczącej mierze przesądza komisja rewizyjna, przedkładając radzie lub sejmikowi wniosek w tej sprawie¹⁷⁰. Jednakże z uwagi na to, że w tych jednostkach organem wykonawczym jest zarząd pochodzący z wyborów

¹⁶⁸ Dodatek „*Biuletyn samorządowca*”, SAS 3/2019. <https://www.doradcasamorządu.pl/komunikaty/122-sas3-2019/4271-konsekwencje-nieudzielenia-w%C3%B3jtowi,-burmistrzowi,-prezydentowi-miasta-wotum-zaufania.html> (dostęp 02.01.2023).

¹⁶⁹ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/absolutorium-gminne-konieczna-nowelizacja> (dostęp 02.01.2023).

¹⁷⁰ Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2020.

pośrednich, uchwała rady powiatu bądź sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, a nie z inicjatywą przeprowadzenia referendum w tej sprawie.

Najistotniejsza jednak różnica, jaka pojawia się w regulacjach ustrojowych dotyczących powiatu i województwa, dotyczy tego, że ustawodawca w art. 13 ust. 2 u.s.p. oraz w art. 19 ust. 3 u.s.w. przewidział tzw. konstrukcję fikcji prawnej, wprowadzającej domniemanie, zgodnie z którym odrzucenie w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Fikcja ta „nie dotyczy treści skutku prawnego, braku aktywności organu w określonej materii i w wyznaczonym terminie, lecz posługuje się instytucją tzw. formuły odwróconej [odrzucenie w kwestii X (udzielenie absolutorium) jest zarazem przyjęciem w kwestii Y (nieudzielenie absolutorium)] odnoszącej się do treści czynności prawnej”¹⁷¹. Omawiana formuła fikcji prawnej została skonstruowana w taki sposób, że pomimo jej obowiązywania w powiecie i województwie od dwudziestu lat nadal wywołuje ona wątpliwości i kontrowersje.

Uchwała rady powiatu w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd powiatu został odwołany z innej przyczyny¹⁷². Następuje wtedy z mocy przepisów prawa wszczęcie postępowania odwoławczego na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Proces odwołania zarządu jest więc inicjowany samym faktem nieudzielenia absolutorium.

Podobnie w samorządzie województwa uchwała sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi województwa absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu województwa, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd województwa został odwołany z innej przyczyny. Do odwołania jest potrzebny osobny, złożony na piśmie i odpowiednio uzasadniony wniosek o odwołanie zarządu. Wniosek podlega głosowaniu, a jego konsekwencją może być ewentualna uchwała organu stanowiącego o odwołaniu zarządu¹⁷³.

4. UWAGI KOŃCOWE

¹⁷¹ P. Dobosz, *Komentarz...*, s. 7.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ A. Błaszko, *Absolutorium samorządowe – poradnik dla radnych i organów wykonawczych JST*, <https://wspolnota.org.pl/news/absolutorium-samorzadowe-poradnik-dla-radnych-i-organow-wykonawczych-jst> (dostęp 02.01.2023).

Podsumowując, powyższe rozważania wskazują, że w zgodzie z tezą mówiącą o zachodzących różnicach pomiędzy skutkami zachodzącymi w konsekwencji nieudzielenia absolutorium pomiędzy przepisami ustawy o samorządzie gminnym a regulacjami prawnymi wynikającymi z ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa zachodzą istotne różnice dotyczące konsekwencji, jakie powstają wobec wskazanych organów. Postulaty *de lege ferenda* dotyczące tego rodzaju absolutorium – prezentowane przez literaturę przedmiotu, Krajową Radę Regionalną Izby Obrachunkowej, środowisko samorządowe, inicjatywę uchwałodawczą Prezydenta RP – odnoszą się szczególnie do opracowania jednego aktu normatywnego regulującego ustrój wszystkich j.s.t., ze wspólną dla nich częścią ogólną takiego aktu i częściami szczegółowymi określającymi regulacje wzajemnie odmienne, wynikające ze specyfiki poszczególnych rodzajów samorządów terytorialnych. W jego ramach powinna być przyjęta jednolita instytucja samorządowego absolutorium¹⁷⁴.

Krytycznie należy potraktować rozwiązanie *de lege lata*, w którym absolutorium otrzymuje (bądź nie) ten, kto aktualnie urzęduje, a nie wójt, który wykonał budżet lub jego część w danym roku. Tak więc jest możliwe, że absolutorium zostanie nieudzielone wójtowi, który nie pełnił tej funkcji ani jednego dnia w roku, którego dotyczy ocena wykonania budżetu. Taki wójt może zostać przez wyborców odwołany w drodze referendum z powodu nieudzielenia absolutorium. Sytuacja ta jest niedopuszczalna i *de lege ferenda* należy podejmować decyzje absolutoryjne w stosunku do piastuna funkcji wójta, który wykonywał budżet lub jego określony fragment w roku¹⁷⁵. Analizując powyższe regulacje prawne, wniosek nasuwa się sam, że natychmiast potrzebne są kroki w celu podjęcia nowelizacji w szczególności absolutorium gminnego, słusznym głosem jest postulat opracowania jednego aktu normatywnego dla wszystkich kategorii j.s.t.

¹⁷⁴ I. Krześnicki, *Czy instytucja samorządowego absolutorium powinna być zniesiona?* <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/czy-instytucja-samorzadowego-absolutorium-powinna-byc-zniesiona> (dostęp 02.01.2023).

¹⁷⁵ C. Burek, *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9, s. 5-6 i wskazana tam literatura.

BIBLIOGRAFIA

1. Błaszko A., *Absolutorium samorządowe – poradnik dla radnych i organów wykonawczych JST*, 02.11.2019, <https://wspolnota.org.pl/news/absolutorium-samorzadowe-poradnik-dla-radnych-i-organow-wykonawczych-jst> (dostęp 02.01.2023).
2. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.
3. Burek C., *Absolutorium gminne - konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006/9/5-20.
4. Burek C., *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9.
5. Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy-wybrane zagadnienia*, Lublin 2004.
6. Chrapusta M., Chlipała M., *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – opis procedur i analiza problemów*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 9.
7. Dobosz P., Komentarz do art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, LexisNexis 2005.
8. Dodatek „*Biuletyn samorządowca / analizy samorządowe*”, SAS 3/2019.
9. Jagielski J., *Kontrola Administracji Publicznej*, Warszawa 2007.
10. Karciarz M., *Konsekwencje nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wotum zaufania*, <https://www.doradcasamorzadu.pl/komunikaty/122-sas3-2019/4271-konsekwencje-nieudzielenia-w%C3%B3jtowi,-burmistrzowi,-prezydentowi-miasta-wotum-zaufania.html> (dostęp 02.01.2023).
11. Krawczyk R.P., *Absolutorium*, „Wspólnota” 1993, nr 48.
12. Krześnicki I., *Absolutorium dla zarządu gminy*, „Rzeczpospolita” 1995, nr 149.
13. Krześnicki I., *Czy instytucja samorządowego absolutorium powinna być zniesiona?* 12.03.2012, <https://www.prawo.pl/samorzad/czy-instytucja-samorzadowego-absolutorium-powinna-byc-zniesiona,83530.html> (dostęp 02.01.2023).
14. Kumorek B., *Model absolutorium gminnego w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
15. Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2020.

16. Paczocha M., *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonywania budżetu gminy*, „Finanse Komunalne” 2006 nr 3.
17. Paczocha M., *Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 2.
18. Przybylski M., *w tym roku nieudzielenie wójtowi absolutorium może skończyć się jego odwołaniem*, 26.03.2020 <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/w-tym-roku-nieudzielenie-wojtowi-absolutorium-moze-sie-skonczyc-jego-odwolaniem> (dostęp 02.01.2022).
19. Sawicka K., *Absolutorium komunalne (według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3264, „Przeгляд Prawa i Administracji” LXXXIII, Wrocław 2010.
20. Sawicka K., *Absolutorium po nowelizacji. Narzędzie kontroli*, „Wspólnota” 1996, nr 12.
21. Sawicka K., *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2.
22. Wójtowicz W. J. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2022.
23. Zielińska W., *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwały w sprawie absolutorium*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12.