

Janina Kotlińska

Absolutorium w jednostce samorządu terytorialnego – ocena pracy organu wykonawczego

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 10,
93-110

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JANINA KOTLIŃSKA

ABSOLUTORIUM W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – OCENA PRACY ORGANU WYKONAWCZEGO

Streszczenie: Po zakończeniu roku budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego ma miejsce ocena wykonania budżetu. Oceny tej dokonują dwa niezależne podmioty – komisja rewizyjna reprezentująca organ stanowiący danej JST i skład orzekający właściwej regionalnej izby obrachunkowej. I o ile ten pierwszy podmiot faktycznie dokonuje oceny i występuje z wnioskiem w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium, o tyle rola drugiego sprowadza się jedynie do opiniowania przedłożonych dokumentów. Ostateczna, właściwa ocena wykonania budżetu ma miejsce jednak na sesji absolutoryjnej, w formie wyniku głosowania organu stanowiącego JST, dotyczącego w kolejności zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu i sprawozdania finansowego, a następnie absolutorium. Wyniki tego ostatniego głosowania niestety niejednokrotnie różnią się od sentencji opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej, jak też opinii i treści wniosku komisji rewizyjnej. Mogą one przynieść rozstrzygnięcie w kwestii absolutorium i ewentualnie uruchomić procedurę odwołania ze stanowiska organu wykonawczego danej JST, lub też tego rozstrzygnięcia nie oznaczać.

Słowa kluczowe: wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, absolutorium dla organu wykonawczego.

1. WSTĘP

W każdym podmiocie prowadzącym działalność, a w szczególności działalność gospodarczą, przychodzi w pewnym momencie czas (po zakończeniu realizacji zadania, zakończeniu roku), na podsumowanie, wyciągnięcie wniosków i rozliczenie. To swego rodzaju rozliczenie, skwitowanie udzielane jest temu, kto faktycznie realizował powierzone mu zadania przez właściciela, bądź gremia osób władnych do podejmowania decyzji o rodzajach i kierunkach działania podmiotu. Tym kimś, czyli sprawcą danego zdarzenia jest ten, czyj impuls był

przyczyną tego zdarzenia¹. Każdy bowiem z istoty rzeczy odpowiedzialny jest za rezultaty działań, które były jego obowiązkiem². Ocena tych rezultatów może być podstawą „sankcji” wobec sprawcy działania lub przyznania mu „nagrody”. Tak samo dzieje się w organizacji, jaką jest samorząd terytorialny.

Po zakończeniu roku budżetowego w jednostkach samorządowych przychodzi czas podsumowań, tj. sporządzania sprawozdań finansowych, w których organ wykonawczy przedstawia, a jaki sposób prowadził gospodarkę jednostki i wykonał plan finansowy uchwalony przez organ stanowiący. Wykonanie tego planu, jak i sprawozdania z tego zakresu podlegają ocenie i zaopiniowaniu przez odpowiednie wewnętrzne i zewnętrzne podmioty, a wszystko po to, aby ostatecznie organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) mógł w głosowaniu dokonać skwitowania działalności organu wykonawczego. W ujęciu pozytywnym skwitowanie to oznaczało będzie udzielenie absolutorium wójtowi itd., w ujęciu negatywnym może zakończyć się referendum w sprawie jego odwołania. Pierwsza, jak i druga sytuacja wcale nie muszą być jednak pokłosiem odpowiednio pozytywnej lub negatywnej oceny przedstawionych dokumentów, jak i wykonania przez ten organ budżetu danego roku.

Celem opracowania jest: 1) wskazanie istoty samorządowego absolutorium, 2) omówienie procedury absolutorijnej w JST, w tym ukazanie w niej roli regionalnej izby obrachunkowej (RIO) i komisji rewizyjnej (KR), a także 3) przedstawienie konsekwencji wyników głosowań podczas sesji absolutorijnej. Dane empiryczne wykorzystane w opracowaniu jako ilustracja prezentowanych zagadnień dotyczą lat 2010–2015 i jednostek samorządu terytorialnego z województwa wielkopolskiego.

2. SKWITOWANIE DLA ORGANU WYKONAWCZEGO JST I PODMIOTY W TO ZAANGAŻOWANE

Każde zorganizowane działanie, zmierzające do wykonania jakiegoś zadania (realizacji celu) składa się z pewnych etapów. Z reguły ostatnim z nich jest kontrola realizacji zadania (celu), polegająca na porównaniu efektu z odpowiednimi wzorcami i na tej podstawie wyciągnięciu wniosków na przyszłość. Kontrola ta (poza autokontrolą) powierzana jest specjalnie do tego powołanym podmiotom/jednostkom organizacyjnym. Kontrolujący nie powinien bowiem ponosić odpowiedzialności za kontrolowane zadanie (zasada „nieangażowania się kontrolerów”). „Wyciągnięcie wniosków” przyjmuje postać pewnego „rozliczenia” podmiotu, któremu powierzono realizację planu i skutkuje podjęciem konkretnych decyzji, które mogą przynieść różne skutki. Przebiega ono bardzo podobnie we wszystkich sektorach gospodarki, aczkolwiek inne gremia dokonują oceny i inny cel tej ocenie może przyświecać. W ujęciu pozytywnym rozliczenie to oznaczać będzie

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. IV, Wyd. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969, s. 30.

² J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Wyd. PWN, Warszawa 1981, s. 177.

udzielenie absolutorium, w ujęciu negatywnym jego brak z reguły uruchamiający procedurę zmiany podmiotu, któremu powierzono realizację zadania.

Absolutorium (z łac. absolutorium – zwolnienie) jest to akt uprawnionego organu (np. parlamentu, rady, walnego zgromadzenia) wyrażający pozytywną ocenę działalności finansowej organu wykonawczego (np. rządu, wójta, zarządu) w określonym czasie (na ogół roku). Jego istotą jest brak zastrzeżeń do prowadzonej polityki finansowej, a nie do programu czy składu organu wykonawczego. Decyzja taka podejmowana jest po wysłuchaniu sprawozdania z działalności podmiotu zarządzającego organizacją i rozliczeniu finansowym.

Instytucja absolutorium ma umocowanie prawne. W przypadku np. spółek prawa handlowego wynika z przepisów art. 228 Kodeksu spółek handlowych³, w którym czytamy, że rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzielenie absolutorium członkom organów spółki z wykonania przez nich obowiązków wymaga uchwały wspólników. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego regulacjami tymi są odpowiedni: ustawy ustrojowe⁴, ustawa o finansach publicznych⁵ oraz ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych⁶. Przykładowo w ustawie o samorządzie gminnym czytamy, że do kompetencji rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tego tytułu. W ustawie o finansach publicznych ustawodawca wskazuje natomiast dokumenty, które podlegają badaniu, rozpatrzeniu lub zatwierdzeniu, a także podmioty, które tych czynności dokonują i terminy z tym związane. Z kolei w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych zawarto regulacje określające przedmiot opiniowania lub badania przez składy orzekające (SO) RIO lub Kolegium Izby, a także terminy w tym zakresie obowiązujące.

Choć w ostateczności to organ stanowiący JST decyduje o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu, to sam w pełnym składzie w całej procedurze absolutorijnej nie uczestniczy. Istotna rola w tym zakresie przypada tym spośród jego członków, którzy wchodzi w skład komisji rewizyjnej.

Komisja rewizyjna jest stałą, obligatoryjnie tworzoną komisją organu stanowiącego JST, powołaną do wykonywania jego funkcji kontrolnej. Komisja ta opiniuje wykonanie budżetu JST, przedstawia powołującemu ją organowi wyniki przeprowadzonych kontroli, a następnie występuje do organu stanowiącego JST z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi

³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*, Dz.U. z 2016r., poz. 1578 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. z 2016r., poz. 446 ze zm., art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 18a ust. 3; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 2016r., poz. 814 ze zm., art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 3, art. 30; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz.U. z 2016r., poz. 486, art. 19 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 34.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz.U. z 2016r., poz. 1870, art. 270 i 271.

⁶ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz.U. z 2016r., poz. 561, art. 13 pkt 5 i 8, art. 19 ust. 3, art. 21 ust. 2 i 3.

wykonawczemu. Nie posiada ona jednak uprawnień nadzorczych. Te należą do regionalnych izb obrachunkowych.

Udział właściwej regionalnej izby obrachunkowej w całej procedurze absolutoryjnej ma jedynie charakter opiniodawczy. Składy orzekające RIO wydają dwie opinie. W pierwszej kolejności jest to opinia o sprawozdaniu z wykonania budżetu, przedłożonym wraz z informacją o stanie mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, a w drugiej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Warto podkreślić w tym miejscu, że pierwsza opinia dotyczy jedynie dokumentu opisującego wykonanie budżetu JST, a nie wykonania budżetu jako takiego. Obie opinie nie mają przy tym charakteru wiążącego dla organu stanowiącego jednostki samorządowej, choć, jak wynika to z orzecznictwa⁷, mogą mu być wielce pomocne w procedurze absolutoryjnej.

Mając komplet dokumentów, w tym wyniki przeprowadzonych kontroli, opinii itd. decyzję w sprawie absolutorium w JST podejmuje organ stanowiący. Absolutorium to, co warto podkreślić, nie odnosi się jednak do całokształtu działalności organu wykonawczego od początku jego kadencji. Nie może być w związku z tym efektem niezadowolenia radnych z całokształtu działalności tego organu. Jest to jedynie stwierdzenie przez ciało uchwałodawcze organizacji samorządowej, że organ wykonawczy prawidłowo prowadził gospodarkę finansową w danym roku budżetowym. Uzyskane przez niego absolutorium z tego tytułu nie zwalnia go więc od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odpowiedzialności karnej.

3. PROCEDURA ABSOLUTORYJNA W JST I DOKUMENTACJA Z NIĄ ZWIĄZANA

Procedurę absolutoryjną rozpoczyna przedłożenie przez organ wykonawczy JST organowi stanowiącemu i RIO do 31 marca roku następnego po roku budżetowym trzech dokumentów, jakimi są: 1) sprawozdanie roczne z wykonania budżetu JST, 2) sprawozdanie z rocznego wykonania planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, instytucji kultury i samorządowych osób prawnych, 3) informacja o stanie mienia JST. Dodatkowo, w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący powinien otrzymać od organu wykonawczego sprawozdanie finansowe.

Sprawozdanie z wykonania budżetu JST obejmuje zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu JST, w szczególności

⁷ „Organy niefachowe, takie rada miejska, czy jej organ wewnętrzny – komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego RIO w kwestii wykonania budżetu oraz opinię w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków – nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego.” – Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25.10.2010 r., sygn. I SA/Gd 782/10.

nie mniejszej niż w uchwale budżetowej oraz wykaz jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty, które utworzyły wydzielone rachunki dochodów. Dodatkowo powinno ono uwzględniać zmiany w planie wydatków jednostki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, dokonane w trakcie roku budżetowego oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich ujętych w wieloletniej prognozie finansowej jednostki.

Informacja o stanie mienia JST jest dokumentem stanowiącym podstawę oceny prawidłowości powiązania wpływów ze sprzedaży i innych form gospodarki składnikami mienia z planowanymi dochodami budżetowymi jednostki samorządowej. Obligatoryjnie powinna ona zawierać dane dotyczące: przysługujących JST praw własności i innych niż własność praw majątkowych, zmian w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji, dochodów uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, a także inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia JST.

Sprawozdania finansowego nie należy utożsamiać ze sprawozdaniem z wykonania budżetu – są to różne dokumenty. Jego sporządzanie przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z przepisów ustawy o rachunkowości⁸ i aktów wykonawczych⁹ do niej oraz ustawy o finansach publicznych¹⁰, a badanie w odniesieniu do niektórych JST (liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny, na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tysięcy) z przepisu art. 268 ufp. W skład tego sprawozdania wchodzi bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z informacjami uzupełniającymi, a także: łączny bilans, łączny rachunek zysków i strat oraz łączne zestawienie zmian w funduszu, obejmujące dane wynikające z bilansów, rachunków zysków i strat oraz zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

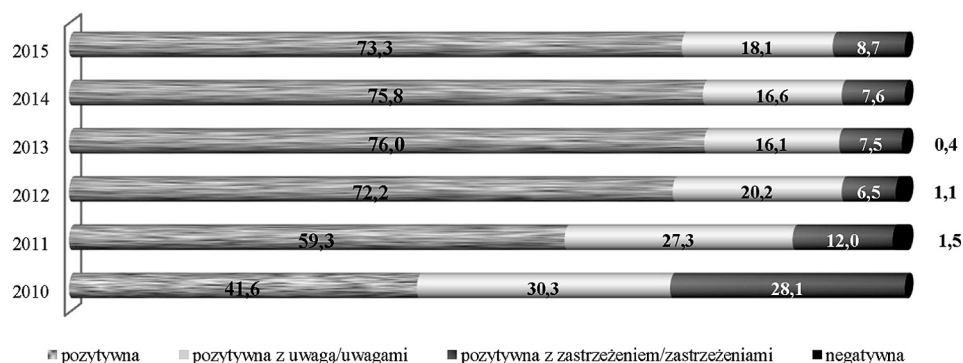
⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r., Dz.U. z 2016r., poz. 1047, art. 2 ust. 1 pkt 4 – przepisy ustawy dotyczą też gmin, powiatów, województw i ich związków, także samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych.

⁹ Rozporządzenie z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013r., poz. 289); Rozporządzenie z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375); Rozporządzenie z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2015r., poz. 1542); Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014r., poz. 1053).

¹⁰ Art. 40 ust. 1 – jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości i z uwzględnieniem zasad określonych w tej ustawie.

Dokumenty przedłożone przez organ wykonawczy JST, jak wskazano, podlegają niezależnemu badaniu przez SO RIO i komisję rewizyjną danej JST. W przypadku RIO w pierwszej kolejności jest to opinia o sprawozdaniu z wykonania budżetu, przedłożonym wraz z informacją o stanie mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego. Badaniu (ocenie podlega strona formalna tego dokumentu (terminowość przedłożenia i kompletności) oraz jego zawartość merytoryczna (szczegółowość sprawozdania i zgodność danych w nim zawartych z uchwałą budżetową oraz sprawozdaniem: Rb-27S, Rb-28S, Rb-Z, Rb-N, Rb-NDS, Rb-34). Opinia ta musi być wydana w ciągu 30 dni od daty wpływu sprawozdania do RIO. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego dla organu stanowiącego JST, jednak w sytuacji gdy jest ona negatywna, organ wykonawczy ma obowiązek przedstawić ją organowi stanowiącemu JST przed sesją absolutoryjną wraz z odpowiedzią na zawarte w opinii uwagi, czy zastrzeżenia. Bardzo często w takich przypadkach organ wykonawczy odwołuje się od opinii SO do Kolegium RIO¹¹. Z praktyki autorki opracowania wynika, co ma potwierdzenie w danych zawartych na wykresie 1, rzadko się zdarza, aby opinie SO RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu JST były negatywne.

Wykres 1. Opinie SO RIO Poznań o sprawozdaniach z wykonania budżetu JST województwa wielkopolskiego w latach 2010–2015 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyki opinii wydawanych przez SO RIO w Poznaniu w latach 2010–2015.

Z danych przedstawionych na wykresie 1 wynika, że w ciągu sześciu przykładowych lat objętych badaniem na potrzeby niniejszego opracowania, jedynie w trzech z nich składy orzekające RIO w Poznaniu wydały opinie negatywne o sprawozdaniu z wykonania budżetu JST, a dotyczyły one znikomego odsetka jednostek podlegających nadzorowi przez tę Izbę. Były to bowiem zaledwie odpowiednio: 4, 3 i 1 jednostka. Sentencje tych opinii, jak się później okazało, nie przełożyły się jednak na ostateczne skwitowanie dla organów wykonawczych tych

¹¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. LexisNexis, wydanie 3 zm., Warszawa 2004, s. 320.

jednostek za dany rok budżetowy, tj. treść głosowanej, a następnie podjętej uchwały organu stanowiącego w sprawie absolutorium. Te bowiem zdeterminowane były z reguły treścią wniosków komisji rewizyjnych, a dalej wynikami głosowań.

Działania komisji rewizyjnej przebiegają odrębnym torem, tj. niezależnie od działań podejmowanych przez SO RIO. Ich zakończenie zdeterminowane jest ustawowym terminem zwieńczenia procedury absolutoryjnej, który przypada na koniec czerwca roku następującego po roku, którego skwitowanie dotyczy.

Członkowie komisji rewizyjnej w procedurze absolutoryjnej mają bardzo odpowiedzialne i trudne zadanie, choć nie zawsze – mimo usilnych prób podejmowanych podczas szkoleń prowadzonych przez członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych z zakresu procedury absolutoryjnej w celu jego uświadczenia – zdają oni sobie z tego sprawę. W gestii tych komisji leży bowiem rozpatrzenie sprawozdań i informacji przedłożonych przez organ wykonawczy danej JST, sporządzenie opinii o wykonaniu budżetu, a przede wszystkim sporządzenie i przedłożenie organowi stanowiącemu wniosku w sprawie absolutorium w terminie do 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Członkowie tej komisji, dodajmy z reguły nie zajmujący się zawodowo i nie będący specjalistami z zakresu gospodarki i finansów samorządowych, nie są jednak pozostawieni sami sobie. Wsparciem merytorycznym są dla nich opinie sporządzane w procedurze absolutoryjnej przez inne podmioty. Jedną z nich jest wspomniana już opinia właściwego składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej, drugą (dotyczy to – jak wspomniano wybranych JST) opinia biegłego rewidenta z badania bilansu JST, jeżeli jednostka ta zobowiązana jest do corocznego badania sprawozdania finansowego. Opinie te stanowią niewątpliwą pomoc dla komisji rewizyjnej, choć odnoszą się do skorygowanych planów finansowych JST na sesjach grudniowych, ale nie zastąpią one działań, jakie w związku ze skwitowaniem dla organu stanowiącego JST powinna ona podjąć sama.

Członkowie komisji rewizyjnej przed wydaniem opinii o wykonaniu budżetu za dany rok powinni zapoznać się z wieloma dokumentami. Są nimi: uchwała budżetowa oraz uchwały i zarządzenia zmieniające budżet roku, którego dotyczy skwitowanie, informacja o wykonaniu analizowanego budżetu za I półrocze, sprawozdania budżetowe i dokumentacja księgowa, protokoły kontroli z wykonania budżetu sporządzone przez inne komisje powołane w danej JST, wyniki kontroli zewnętrznych oraz informacja o stopniu realizacji zaleceń pokontrolnych, jeżeli takowe były. Istotne dla ostatecznej treści wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego są też, a może przede wszystkim, wyniki kontroli przeprowadzanych przez członków tej komisji. Plan tych kontroli uchwalany jest zawsze na początku roku budżetowego, a ich zakres podmiotowy może być bardzo szeroki.

Komisja rewizyjna tzw. kontrolą bezpośrednią objąć może samorządowe jednostki budżetowe, w zakresie udzielonych dotacji samorządowe zakłady budżetowe, a w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji samorządowe instytucje kultury, czy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których JST jest organem założycielskim. Pośrednio, tj. poprzez przeglądanie dokumentów,

jakimi są informacje z KRS, rachunek zysków i strat, sprawozdanie finansowe, kontrola ta dotyczyć może spółek prawa handlowego, w których JST ma udziały. Zakres przedmiotowy kontroli komisji rewizyjnej w procesie absolutoryjnym jest stosunkowo szeroki (realizacja przez organ wykonawczy dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządowej), choć dotyczy tylko wykonania budżetu roku, którego skwitowanie dotyczy. Członkowie komisji rewizyjnej mają przy tym swobodny dostęp do informacji z tego zakresu, co wynika z przepisu art. 34 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych¹², a dodatkowo mogą wystąpić z wnioskiem do organu wykonawczego o dodatkowe wyjaśnienia lub materiały (bardzo częstą praktyką jest współpraca na tym etapie procedury absolutoryjnej członków komisji ze skarbnikiem jednostki samorządowej). Kryteria oceny, jakimi w procedurze absolutoryjnej powinna kierować się komisja rewizyjna zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Kryteria oceny wykonania budżetu przez komisję rewizyjną

Kryterium	Opis
Legalność	dotyczy sprawdzenia, czy zrealizowane zadania były zgodne z przepisami prawa i uchwałami rady
Gospodarność	jest to ocena, czy realizacja zadań przebiegała w sposób oszczędny, wydajny i efektywny
Rzetelność	1) polega na: ■ ocenie operacji gospodarczych pod kątem należytego ich udokumentowania ■ sprawdzeniu, czy zapisy w dokumentach znajdują potwierdzenie w posiadanych składnikach majątkowych oraz czy dokumenty były podstawą zapisów w księgach rachunkowych 2) dotyczy też uczciwości, sumienności, solidności i wiarygodności działań podejmowanych przez organ wykonawczy JST
Celowość	polega na badaniu czy działania kontrolowanej jednostki są zgodne z przyjętymi celami, zapisanymi np. w statucie, w uchwałach, planach pracy
Zgodność	jest to ocena zgodności zapisów dokumentacji ze stanem faktycznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wydanie VIII – zaktualizowane – część ogólna, TNOiK Toruń 2009, ss. 413–425.

Komisja rewizyjna powinna zbadać: czy w toku wykonywania budżetu nie naruszono obowiązującego prawa, wykonanie uchwał podjętych przez radę, a mających związek z wykonaniem budżetu, dokonać oceny efektywności działań wójta związanych z wykonaniem budżetu, a przede wszystkim sama ocenić wykonanie budżetu danego roku. Ocena ta powinna dotyczyć: zrealizowania planu dochodów,

¹² Radni mają dostęp do: dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych – z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych, a także informacji o wynikach kontroli finansowej, będących w dyspozycji JST oraz sprawozdania z wykonania audytu za rok poprzedni.

wykonania wydatków, stopnia realizacji zadań inwestycyjnych, zmian dokonanych w budżecie przez organ wykonawczy, przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wykonania uchwał dotyczących zaciągania pożyczek, kredytów, zobowiązań inwestycyjno-remontowych przekraczających limity budżetowe, czy przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych.

Opinia komisji rewizyjnej dołączona do wniosku powinna zawierać elementy ocenne, co jest niezwykle trudne. Z kanonów ekonomii instytucjonalnej wiadomym jest bowiem, że niejednokrotnie nie można odizolować, ani wyjaśnić procesów gospodarczych w oderwaniu od szerszych procesów społecznych, że zachowanie podmiotów ekonomicznych jest silnie warunkowane przez charakter istniejących instytucji, a także jest wiele różnego rodzaju procesów ekonomicznych, które wpływają na te instytucje i powodują ich ewolucję. Ponadto dane „zachowanie ekonomiczne jest specyficzne w zasadzie tylko dla danego czasu i miejsca”.

Z opinii komisji rewizyjnej powinno wynikać, jakie zagadnienia komisja podała kontroli, jakie były ich ustalenia, czy i ewentualnie jakie nieprawidłowości stwierdzono, czy można sformułować i ewentualnie postawić zarzuty poparte dowodami. Aby było to możliwe proces kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną powinien przebiegać w taki sposób, aby członkowie tej komisji mogli uzyskać odpowiedzi na m.in. następujące pytania:

- jak wygląda realizacja planowanych dochodów i wydatków oraz innych postanowień zawartych w uchwale budżetowej,
- jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym,
- czy odpowiedzialnością za ewentualne rozbieżności, stwierdzone nieprawidłowości można obciążyć organ wykonawczy JST.

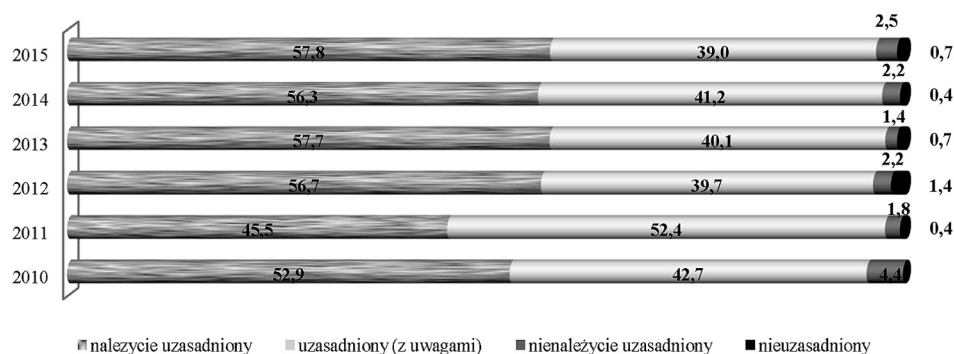
I tu jawi się kolejna trudność, a czasami wręcz nieporadność członków komisji rewizyjnych. Nawet bowiem jeśli przeanalizowali oni rzetelnie wcześniej wskazaną i omówioną dokumentację istotną w procedurze absolutoryjnej, przeprowadzili zaplanowane kontrole, to niekoniecznie potrafią uzasadnić sformułowany wniosek w sprawie absolutorium. I o ile raczej radzą sobie w sytuacji, gdy w konkluzji wniosku komisja rekomenduje organowi stowięcemu udzielenie wójtowi itp. absolutorium, o tyle nie potrafią oni, lub czynią to w nieumiejętny sposób, należycie uzasadnić wniosek z konkluzją odwrotną. Oczywiście są jednostki, w których członkowie komisji rewizyjnych posiadli tę umiejętność (dotyczy to w szczególności tych komisji, które w latach ubiegłych były inicjatorami prób odwołania organu wykonawczego z pełnionego stanowiska i których członkowie uczestniczą w szkoleniach z zakresu absolutorium, organizowanych przez różnorakie instytucje, w tym regionalne izby obrachunkowe).

Opinia komisji rewizyjnej jest podstawą sformułowania przez jej członków wniosku w sprawie absolutorium, który powinien być w jawny sposób przegłosowany. O tym, jaki on będzie, decyduje wynik głosowania. „Racja” jest w tym przypadku po stronie zwykłej większości (w głosowaniu nie liczą się

głosy wstrzymujące, a większość osiągnięta jest wówczas, gdy więcej osób biorących udział w głosowaniu opowiada się za wnioskiem). Przegłosowany wniosek przewodniczący komisji rewizyjnej przekazuje przewodniczącemu organu stanowiącego JST, a ten przesyła go regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania przez właściwy skład orzekający danej regionalnej izby obrachunkowej.

Przykład województwa wielkopolskiego (wykres 2) pokazuje, że z reguły corocznie (wyjątek stanowił rok 2011) około 56% wniosków komisji rewizyjnych z jednostek samorządowych objętych nadzorem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu jest należycie uzasadnionych, a do około 40% z nich składły wniosły uwagi, uznając mimo wszystko, że zostały one uzasadnione (uwagi dotyczyły z reguły braku informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez komisję rewizyjną).

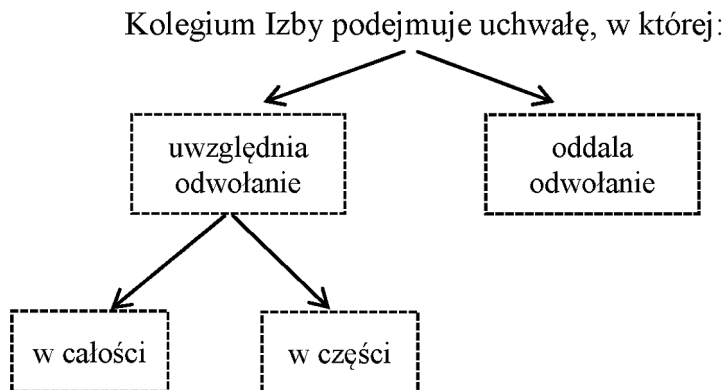
Wykres 2. Opinie SO RIO Poznań o wnioskach KR JST województwa wielkopolskiego w latach 2010–2015 (w %)



Źródło: jak wykres 1.

Średnio w latach 2010–2015 około 2% wniosków przedkładanych przez komisje rewizyjne wielkopolskich jednostek samorządowych było nienależycie uzasadnionych, a niespełna 1% nieuzasadnionych w ocenie składów orzekających. W analizowanych latach dotyczyło to więc odpowiednio: 12 jednostek, 5 i 1 jednostki, 6 i 4 jednostek, 4 i 2 jednostek, 6 i 1 jednostki oraz 7 i 2 jednostek. Co istotne, opinie składów orzekających, jak i sama treść wniosków komisji rewizyjnych nie przełożyła się na wynik rozstrzygnięcia, jakie zapadły na sesjach absolutoryjnych w tych kilku bądź kilkunastu jednostkach samorządowych w województwie wielkopolskim. O wyniku głosowania przesądzał bowiem projekt uchwały organu stanowiącego jednostki w sprawie absolutorium i wynik głosowania.

Organ stanowiący JST może się odwołać do Kolegium RIO od opinii składu orzekającego, podejmując uchwałę, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. Kolegium Izby rozpatruje odwołanie w ciągu 14 dni od daty jej wniesienia. Rodzaj jej rozstrzygnięć w tym zakresie prezentuje schemat 1.

Schemat 1. Rozstrzygnięcia Kolegium Izby RIO w kwestii odwołania od opinii SO, dotyczącego wniosku KR w sprawie absolutorium

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Odwołania organów stanowiących JST od opinii SO RIO o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium są rzadkością. Powodem tego stanu rzeczy jest być może nie wiążący charakter tych opinii, jak i przeświadczenie radnych o tym, że treść wniosków komisji nie jest dla rady wiążąca, na co wskazuje praktyka samorządowa (nierzadko zdarza się, że pod głosowanie w sprawie absolutorium poddawany jest wniosek sprzeczny z wypracowanym i przegłosowanym stanowiskiem komisji rewizyjnej).

4. SESJA ABSOLUTORYJNA W JST I KONSEKWENCJE PODJĘTYCH NA NIEJ ROZSTRZYGNIĘĆ

Na sesji absolutoryjnej, w związku z procedurą absolutoryjną mają miejsce głosowania nad dwoma uchwałami. Pierwsza dotyczy rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu i sprawozdania finansowego, druga – udzielenia/nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu danej JST. Głosowanie nad pierwszą uchwałą poprzedza dyskusja, która jest wyrazem aktywności organu stanowiącego. Rozpatrzenie przywołanych sprawozdań musi mieć miejsce na sesji i nie może polegać na przyjęciu domniemania, że radni zapoznali się z materiałami przygotowanymi na sesję absolutoryjną i stwierdzeniu faktu, że mieli oni zapewnioną możliwość zabrania głosu podczas prac w komisjach rady. Sprawozdania te powinny być więc na sesji przedstawione przez organ wykonawczy lub upoważnioną przez niego osobę, podobnie jak radni powinni być zapoznani z opinią z badania sprawozdania finansowego (tam, gdzie jest ona wymagana), jak i opinią SO RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu, a w przypadku opinii negatywnej – z odpowiedzią organu wykonawczego na zarzuty zawarte w tej opinii. Co istotne, „dokonując oceny wykonania budżetu,

rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. (...)”¹³ Wyniki głosowania nad pierwszą uchwałą w zasadzie powinny przesądzać o wynikach głosowania nad drugą. Tak się jednak czasami nie dzieje.

Głosowanie w sprawie absolutorium następuje po podjęciu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu JST, jest jawne i jednokrotne. Jego przeprowadzenie poprzedza zapoznanie się organu stanowiącego JST ze stanowiskiem KR, z opinią SO RIO o wniosku KR, jak i opiniami innych komisji w odniesieniu do wykonania budżetu.

Pod głosowanie poddana być powinna nie budząca wątpliwości uchwała w sprawie absolutorium. Nieuprawnione – zdaniem sądów¹⁴ – jest twierdzenie, że glosuje się „w sprawie absolutorium”, a treść uchwały powstaje dopiero w wyniku głosowania. Treść uchwał powinna być sformułowana jeszcze przed samym aktem głosowania. Radni muszą bowiem wiedzieć jakiej treści uchwałę glosują.

Organy nadzoru stoją na stanowisku, że pod głosowanie powinna być poddana uchwała, której treść zgodna jest z wnioskiem komisji rewizyjnej. Odmienne stanowisko znaleźć można jednak w orzecznictwie. Z niektórych wyroków wynika bowiem, że treść wniosku komisji rewizyjnej nie jest wiążąca dla organu stanowiącego, gdyż od chwili jego wpłynięcia do tego organu to on podejmuje rozstrzygnięcie, w jaki sposób wniosek ten zostanie załatwiony, a więc czy głosowanie odbywać się będzie zgodnie, czy też niezgodnie z wnioskiem komisji rewizyjnej¹⁵. W innych wyrokach¹⁶ czytamy, że dla ułatwienia i uniknięcia ewentualnych sporów uchwała poddana pod głosowanie powinna mieć treść pozytywną, tj. brzmienie: „w sprawie udzielenia absolutorium”. Tylko bowiem poddanie pod głosowanie takiej uchwały zawsze doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii absolutorium. Oddanie bezwzględnej większości głosów „za” uchwałą „w sprawie udzielenia absolutorium” prowadzi do jego udzielenia. Nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie absolutorium. W sytuacji poddania pod głosowanie uchwały „w sprawie nieudzielenia absolutorium” nieuzyskanie przez nią bezwzględnej większości głosów w przypadku np. „wstrzymania się” od głosu wszystkich radnych nie można zakwalifikować jako udzielenia absolutorium.

Członkowie organu stanowiącego JST nie muszą zgadzać się z wnioskiem komisji rewizyjnej, co mogą wykazać w głosowaniu przeciwko przyjęciu uchwały zgodnej z treścią wniosku tej komisji. W przypadku, gdy za uchwaleniem poddanej pod głosowanie uchwały w sprawie absolutorium będzie mniej radnych

¹³ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.10.2013 r., sygn. I SA/Ke 554/13.

¹⁴ Np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 04.12.2012 r., sygn. I SA/Gd 984/12.

¹⁵ Są jednak wyroki sądów, z których wynika, że (Wyrok NSA z dnia 02.07.2008 r., sygn. GSK 225/08).

¹⁶ Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.02.2011 r., sygn. I SA/Po 921/10.

niż bezwzględna większość ustawowego składu rady (liczba całkowita głosów oddanych „za” wnioskiem, przewyższająca połowę ustawowego składu organu), uznaje się w gminach, że uchwała w sprawie absolutorium nie została podjęta, czego jednak nie można utożsamiać z nieudzieleniem absolutorium dla wójta, burmistrza czy prezydenta. Wyniki tego głosowania oznacza, że za gospodarkę finansową w gminie w danym roku będzie odpowiadał ten sam organ wykonawczy co w roku ubiegłym, mimo że za wykonanie budżetu roku poprzedniego nie uzyskał on od rady absolutorium.

Wykonanie budżetu w gminie może być więc skwitowane podjęciem uchwały w sprawie absolutorium (za udzieleniem, bądź za nieudzieleniem absolutorium) lub też jej niepodjęciem (sytuacja patowa podczas głosowania). Organ wykonawczy nie może przy tym zaskarżyć uchwały w sprawie nieudzielenia mu absolutorium¹⁷.

Inaczej jest w powiatach i województwach. W istniejącym stanie prawnym w powiatach i województwach rozstrzygnięcie kwestii absolutoryjnych na sesji jest prostsze. Poddanie pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zawsze prowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia głosowania – jeżeli nie ma bezwzględnej liczby głosów za lub przeciw, przyjmuje się, iż doszło do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium, co jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium¹⁸. Oddanie bezwzględnej większości głosów „za uchwałą” w sprawie udzielenia absolutorium prowadzi do jego udzielenia. Nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie absolutorium¹⁹. Zgodnie przy tym z treścią art. 30 ust. 1 usp 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 przyczyny. W przypadku województwa podobne regulacje zawarto w art. 34 ust. 1 usw.

Uchwała organu stanowiącego w sprawie absolutorium, podobnie jak podjęta przed nią, w ramach procedury absolutoryjnej, uchwała w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu i sprawozdania finansowego, podlega badaniu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Dla oceny prawidłowości zastosowanej procedury przy ich podejmowaniu, powinny być przesłane do regionalnej izby obrachunkowej wraz z wyciągiem z protokołu z sesji, na której były podejmowane.

Kolegium RIO rzadko, a praktycznie nigdy nie podważa decyzji organu stanowiącego JST o udzieleniu absolutorium (chyba, że jest ona podjęta niezgodnie z procedurą obowiązującą na sesji absolutoryjnej). Natomiast uchwały o nieudzieleniu absolutorium są unieważniane przez RIO (art. 90 i 91 usg), jeżeli ich faktyczną podstawą jest argumentacja wyłącznie polityczna lub zdarzenia niezwiązane z gospodarką finansową. Działania izb są w tym zakresie usank-

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20.11.2009 r., sygn. II GSK 206/09.

¹⁸ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.11.2007 r., sygn. V SA/Wa 2258/07.

¹⁹ Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6.02.2014 r., sygn. I SA/Po 942/13.

cjonowane w wyrokach sądów administracyjnych. W jednym z nich²⁰ czytamy bowiem, że „...jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi, nie wykaże i nie uzasadni, iż – w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej – doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. ... Dokonując oceny wykonania budżetu, rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. (...)”.

Nieuzyskanie przez organ wykonawczy absolutorium nie oznacza automatycznie, że w danej jednostce samorządowej będziemy mieli do czynienia z przyspieszonymi wyborami nowego organu wykonawczego. Zgodnie z istniejącymi w Polsce regulacjami nieuzyskanie absolutorium przez organ wykonawczy może, ale nie musi uruchomić działań zmierzających do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) i przyspieszonych wyborów nowego organu wykonawczego w jednostce. W świetle brzmienia art. 28a usg referendum w gminie jako skutek nieudzielenia absolutorium wójtowi nie może mieć miejsca, jeśli uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium, podjęta została przed upływem 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i później niż 9 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji. W innych przypadkach uchwalenie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego jest równoznaczne z możliwością podjęcia inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania. W takiej sytuacji np. organ stanowiący gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny nieudzielenia absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w tej sprawie. Przed podjęciem ww. uchwały rada gminy zapoznaje się jednak z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta. Zgodnie z art. 28c usg, jeżeli wniosek o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek może być zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania. Zanim jednak do wskazanych działań dojdzie wszyscy zainteresowani w swoich decyzjach i dokonywanych wyborach muszą pamiętać o tym, że aby organ wykonawczy JST mógł działać, musi dysponować niezbędnymi do tego zasobami i mieć pewien stopień samodzielności w wyborze sposobu wykonywania obowiązków, a ponadto nie jest on w stanie osobiście wykonać wszystkich czynności związanych z wykonywaniem budżetu, mimo że to on za realizację zadań rozliczany jest przez organ, który mu te zadania powierzył.

²⁰ Np.: Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 06.10.2010 r., sygn. I SA/Bd 761/10), Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.12.2014 r., sygn. I SA/Kr 1690/14.

5. PODSUMOWANIE

Podsumowując prowadzone rozważania należy stwierdzić, że w jednostkach samorządu terytorialnego, podobnie jak w innych podmiotach, rok (w przypadku JST rok budżetowy) jest okresem, po którym następuje ocena działalności podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań i prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu, do reprezentowania którego został powołany. W jednostkach samorządowych oceny dokonują w zasadzie dwa niezależne od siebie podmioty (wewnętrzny i zewnętrzny), którymi są odpowiednio: komisja rewizyjna reprezentująca organ stanowiący JST oraz skład orzekający właściwej regionalnej izby obrachunkowej. Działalność tego ostatniego sprowadza się w zasadzie do opiniowania w kolejności sprawozdania z wykonania budżetu z dołączanymi do niego dokumentami, a następnie wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, przy czym opinie te choć mają być przedstawiane zgromadzonemu podczas sesji absolutorijnej, nie mają dla organu stanowiącego jednostki samorządowej charakteru wiążącego. W przypadku pierwszej opinii związane jest to być może z faktem, iż ocenę sprawozdania z wykonania budżetu danej JST „zaciemniają” zmiany wprowadzane przez jednostkę na koniec roku, w tym te na sesjach grudniowych zwanych „sesjami czyszczącymi”²¹. Z przypadku drugiej zaś z tym, że organ stanowiący w głosowaniu w sprawie absolutorium może zupełnie nie podzielić wniosku komisji rewizyjnej, a przez to także opinii o nim składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej. W obliczu tych faktów wskazać można, jak duży ciężar oceny wykonania budżetu danej JST spoczywa na członkach komisji rewizyjnych i ich umiejętności analizy zdarzeń, formułowania i uzasadnienia wniosku, a dalej na pozostałych radnych.

Radny wybierany jest spośród członków wspólnoty samorządowej zamieszkujących teren danej JST. Z reguły zawodowo realizuje się w innej dziedzinie niż gospodarka i finanse samorządowe, co powoduje, że stosunkowo trudno mu jest w tych sferach się odnajdywać. Choć wydawałoby się, że sprawowanie funkcji publicznej powinno go obligować do dokształcania się w zakresie zagadnień, z którymi przyszło mu się spotkać, rzadko się zdarza aby się dokształcał²². I o ile łatwo „ukryć” niewiedzę większości radnym, o tyle trudniej to zrobić członkom komisji rewizyjnej. Z analizy protokołów z posiedzeń komisji rewizyjnych, jak również z protokołów sesji absolutorijnych wynika jednak, że radni mają trudności z należytym uzasadnieniem wniosku o nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu JST. Radnym, co warto podkreślić, nie pomaga w tym zakresie

²¹ Na sesjach tych zmieniane są (urealniane) plany dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów jednostki, które przedstawiane są w sprawozdaniu z wykonania budżetu JST jako punkt odniesienia do analizy poziomu ich wykonania.

²² Szerzej na temat konieczności podnoszenia kwalifikacji radnych i koncepcji kształtowania wysokości otrzymywanych przez nich diet – J. Kotlińska, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wyd. KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2016, ss. 282–283.

orzecznictwo sądowe, jak również brak standardów prowadzonych przez nich kontroli.

Nie umniejszając znaczenia pozostałych komisji funkcjonujących w ramach organu stanowiącego w danej JST, podkreślenia wymaga odpowiedzialność, jaka ciąży na członkach tej komisji. Ich niejednokrotnie pełna zaangażowania praca nie musi jednak przełożyć się na ostateczne rozstrzygnięcia podejmowane na sesji absolutoryjnej.

Prowadzona od ponad 20-tu lat „walka” RIO i sądów administracyjnych o traktowanie procedury absolutoryjnej wyłącznie jako instytucji prawa finansowego jest całkowicie nieskuteczna. Dyskusja i głosowania na sesji absolutoryjnej bardzo często nie dotyczą wykonania budżetu danej JST w roku ubiegłym, a są spektaklem wzajemnych pretensji i oszczerstw, które w dużych jednostkach samorządowych mają częstokroć podtekst polityczny. Niestety, nic nie wskazuje na to, aby coś w omawianej materii miało się w bliższej, czy dalszej przyszłości zmienić. Trudno bowiem wymagać od ustawodawcy zmian procedury absolutoryjnej, z wyjątkiem jej ujednolicenia na wszystkich szczeblach JST. Zmiany powinny dokonać się w mentalności osób, które są lub pretendują na szczeblu lokalnym do miana przedstawicieli wspólnoty samorządowej. Nie mniej jednak przytoczone fakty powodują, że bardzo często organ stanowiący podejmuje rozstrzygnięcia w sprawie absolutorium, które są od oceny wykonania budżetu JST przez komisję rewizyjną, bądź SO RIO. Wynik głosowania, zwłaszcza w przypadku gmin, wcale też nie jest oczywisty z punktu widzenia konieczności zmiany organu wykonawczego w danej jednostce. Na szczeblu gminnym możliwe jest bowiem wykonywanie budżetu przez organ wykonawczy, w stosunku do którego nie została rozstrzygnięta kwestia absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni.

Z pewnością w obu organach JST niedobłą oznaką jest rutyna i ignorowanie sygnałów płynących z zewnątrz. Czy pozytywnie te kwestie rozwiąże wprowadzenie ograniczenia w ilości sprawowanych kadencji, jak proponuje partia rządząca (PiS)? Czas pokaże. Napływ „nowych ludzi” do jednostek samorządowych być może jest potrzebny. Ale czy wszędzie? Dlaczego mają z nich odchodzić ludzie, którzy w końcu nauczyli się dobrze sprawować swoje funkcje? Nie sposób takich pytań nie zadawać. Jednostek samorządowych nie stać na niekończące się, kosztowne zmiany, a zapowiadana z pewnością będzie do nich należeć.

BIBLIOGRAFIA

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. LexisNexis, wydanie 3 zm., Warszawa 2004.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wyd. IV, Wyd. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.
- Kotlińska J., *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wyd. KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2016.

- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, wydanie VIII – zaktualizowane – część ogólna, TNOiK Toruń 2009.
- Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. z 2014r., poz. 1053.
- Rozporządzenie z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2013 r., poz. 289.
- Rozporządzenie z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 208, poz. 1375.
- Rozporządzenie z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. z 2015r., poz. 1542.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016r., poz. 446 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2016r., poz. 561.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2016r., poz. 1047.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.
- Wyrok NSA z dnia 02.07.2008r., sygn. GSK 225/08.
- Wyrok NSA z dnia 20.11.2009r., sygn. II GSK 206/09.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.10.2010 r., sygn. I SA/Bd 761/10.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25.10.2010 r., sygn. I SA/Gd 782/10.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 04.12.2012 r., sygn. I SA/Gd 984/12.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.10.2013 r., sygn. I SA/Ke 554/13.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.12.2014 r., sygn. I SA/Kr 1690/14.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.02.2011 r., sygn. I SA/Po 921/10.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 06.02.2014 r., sygn. I SA/Po 942/13.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.11.2007 r., sygn. V SA/Wa 2258/07.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Wyd. PWN, Warszawa 1981.

DISCHARGE IN JST – EVALUATION OF WORK OF EXECUTIVE BODY

Summary: At the end of the financial year, local government units assess the implementation of the budget. This assessment is made by two independent entities – the audit commission representing the local government unit and the adjudication panel of the competent regional chamber of account. And while the first actor actually evaluates and asks for or does not give discharge to the executive, the role of the second only comes down to the opinions of

the submitted documents. The final, proper evaluation of the implementation of the budget takes place, however, at an absolute session, in the form of the result of the vote of the body constituting the territorial self-government unit, concerning the order of approval of the budget implementation report and the financial report, and then the discharge. The results of this last vote unfortunately often differ from the sentencing opinions of the composition of the Regional Chamber of Deputies, as well as the opinion and content of the revision commission's request. They can come to a decision on the issue of discharge and possibly initiate a procedure for appealing from the position of the executive body of a local government, or not to impose it.

Key words: implementation of budget of the local government unit, discharge to the executive body.

*Dr hab. Janina Kotlińska, prof. nadzw. KPSW
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Instytut Nauk Ekonomicznych
e-mail: j.kotlinska@kpsw.edu.pl*