

ANNA OSTROWSKA  
Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki  
i Przedsiębiorczości w Łomży

## **Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym – podstawowe problemy interpretacyjne w świetle praktyki i orzecznictwa**

### **Approval of the Implementation of County Self- Government Budget – the Main Interpretation’s Problems in the Light of Practice and the Case Law**

**Streszczenie.** Procedura udzielania absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego wykazuje istotne różnice między samorządem gminnym a samorządem powiatowym. Z pewnością związane jest to z faktem odmiennego ustroju oraz trybu wyboru i odwoływania tego organu: na szczeblu gminnym jest to organ jednoosobowy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) powoływany w drodze wyborów bezpośrednich i odwoływany w drodze referendum, zaś na szczeblu powiatowym jest to organ kolegialny (zarząd) powoływany i odwoływany przez radę powiatu. Czy jednak owa odmienność procedury absolutoryjnej w zależności od szczebla samorządu jest słuszna, skoro zawsze ma ona dotyczyć wykonania budżetu oraz zawsze powinna odbywać się z zachowaniem

odpowiednich wymogów formalno-prawnych, zaś tylko jej konsekwencje (sposób odwoływania organu wykonawczego) są odmienne? Artykuł ma na celu przeprowadzenie analizy występującej w samorządzie powiatowym instytucji „odrzućcia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium”. Ponadto artykuł ma wskazać na wynikającą z obowiązujących obecnie przepisów rolę regionalnej izby obrachunkowej w powiatowej procedurze absolutoryjnej.

**Słowa kluczowe:** absolutorium za wykonanie budżetu powiatu; odrzucenie uchwały o nieudzieleniu absolutorium; głosowanie w sprawie absolutorium; regionalna izba obrachunkowa w procesie udzielania absolutorium.

**Abstract.** There are important differences between Polish commune self-government and county self-government concerning a procedure of an approval of an implementation of local government budget. This is, certainly, connected with the difference between types and procedures of appointing and recalling executive bodies of both types of local governments. On commune level – it is a single body (mayor), who is elected and recalled in universal elections. On the county level – it is multi-personal body (county’s management board), which is called and recalled by the county council. Are the differences in the procedure of approval of the implementation of local government budget a good solution for the local governance? On both levels of local government the approval concerns an implementation of local government budget and on both levels – formally the procedure is actually the same. It is only the procedure of recalling of the executive body that differ. This article’s aim is to analyse the construction of “rejection of an approval of the implementation of local government budget”, which is implemented on a county level of local government. Moreover, the article will point out the role of Regional Audit Chambers in the procedure of an approval of the implementation of county government budget.

**Keywords:** the approval of the implementation of local government budget; the rejection of an approval of the implementation of local government budget; voting on the approval of the implementation of local government budget; the Regional Audit Chamber and its role in the approval procedure.

## 1. Wprowadzenie

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) o udzieleniu lub nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium za wykonanie budżetu jest istotnym aktem w samorządowej procedurze budżetowej, którego przyjmowanie niejednokrotnie związane jest z trudnościami o charakterze politycznym (pozabudżetowym) oraz formalno-prawnym. Rangę tego aktu wzmocnił przepis art. 271 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, który podkreślił związek instytucji absolutorium z wykonaniem budżetu j.s.t. za dany rok budżetowy, wprowadzając nową regułę, że radni w trakcie podejmowania uchwały o absolutorium mogą żądać przedłożenia przez organ wykonawczy dodatkowych danych dotyczących sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. „Taka kompetencja przynajmniej w założeniu powinna przyczynić się do większej obiektywizacji dokonywania «rozliczenia» organu wykonawczego z wykonania budżetu i bardziej merytorycznego rozpoznania podstaw absolutorijnych.”<sup>2</sup> Jakkolwiek nieudzielanie absolutorium nie jest powszechną praktyką samorządową<sup>3</sup>, to na stopniu powiatowym zdarza się jednak, iż sprawa absolutorium pozostaje nierozstrzygnięta, gdyż uchwała o udzieleniu absolutorium została „odrzucona w głosowaniu”, zaś zgodnie z ustawą, przyjmuje się wówczas, że podjęto uchwałę o nieudzieleniu absolutorium. Funkcjonujące na stopniach samorządu powiatowym i wojewódzkim domniemanie podjęcia uchwały o nieudzie-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), dalej: u.f.p.

<sup>2</sup> J.M. Salachna, *Komentarz do art. 271*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 1198.

<sup>3</sup> W 2016 r. na ogólną liczbę uchwał absolutorijnych (2918) tylko 26 uchwał było uchwałami w sprawie nieudzielenia absolutorium, z których ok. połowa została uznana za nieważne w całości przez regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO). Z ogólnej liczby nadzorowanych j.s.t. (2.808 j.s.t. oraz 162 związków komunalnych) 56 nie przekazało do RIO uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące nie podjęły bowiem przedmiotowych uchwał bądź w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 31, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp: 23.09.2017 r.).

leniu absolutorium w przypadku „odrzućenia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium” nie sprzyja przyjmowaniu jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii absolutoryjnej. Niniejszy artykuł ma na celu wykazanie, przy zastosowaniu analizy dotychczasowego orzecznictwa nadzorczego i sądowego, iż powyższe domniemanie należałoby uchylić. Uchylenie tego domniemania istotnie przyczyniłoby się do zdyscyplinowania organów stanowiących powyższych samorządów (rad powiatów i sejmików województw) w kwestii podejmowania rozstrzygającej uchwały absolutoryjnej przy zastosowaniu bezwzględnej większości głosów oraz przekazywania takiej rozstrzygającej uchwały do organu nadzoru (regionalnej izbie obrachunkowej).

## **2. Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium**

Na dwóch stopniach samorządu terytorialnego: powiatowym i wojewódzkim ustawodawca, regulując procedurę absolutoryjną, przewidział instytucję odrzucenia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium. W art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>4</sup> zawarł normę o charakterze domniemającym stanowiącą, iż „odrzućenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.”<sup>5</sup> We wcześniejszym ustępie tego przepisu (ust. 1) ustanowił zaś regułę podejmowania uchwał przez radę i zarząd powiatu – uchwały te zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. I tak, inną większość ustanawia art. 30 ust. 1a u.s.p. właśnie w doniesieniu do uchwały absolutoryjnej. Stanowi on że, „uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1868), dalej: u.s.p.

<sup>5</sup> Analogiczną regulację – art. 19 ust. 3 – zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096), dalej: u.s.w.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego ustawodawca postanowił uregulować sytuację odrzucenia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu lub zarządowi województwa, należy przytoczyć stanowisko wyrażone w tym zakresie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA lub Sąd) w Gdańsku w wyroku z 4 grudnia 2012 r.<sup>6</sup> W wyroku tym Sąd stwierdził, iż celem przepisu art. 13 ust. 2 u.s.p. jest „jednorazowe rozstrzygnięcie kwestii absolutorium, ale w zakresie sytuacji objętej wolą ustawodawcy. Gdyby bowiem racjonalny ustawodawca zamierzał objąć «jednorazowością» również i taki stan faktyczny, w którym uchwała o nieudzieleniu absolutorium została w głosowaniu odrzucona, co miałyby być równoznaczne z przyjęciem uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium, to taki też byłby zapis np. ust. 3 art. 13 u.s.p.” W dalszej części uzasadnienia wyroku WSA w Gdańsku dodaje, iż również wykładnia systemowa zewnętrzna każe przyjąć wskazaną wyżej interpretację przepisu art. 13 ust. 2 u.s.p., gdyż art. 271 ust. 1 obecnej u.f.p. (a także analogiczny art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.)<sup>7</sup> nakazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podjąć uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu nie później niż do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. „Gdyby zatem ustawodawca nie przewidział konstrukcji odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium, ze skutkiem równoznacznym z podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to kwestia dotycząca absolutorium dla organu wykonawczego mogłaby w ogóle nie być przez radę w formie uchwały rozstrzygnięta lub rozstrzygano by ją dopiero ze znacznym przekroczeniem terminu wskazanego w u.f.p., a ta okoliczność w istotny sposób mogłaby rzutować na prawidłowość funkcjonowania powiatu.”

---

<sup>6</sup> I SA/Gd 984/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA). Wyrokiem tym WSA w Gdańsku stwierdził nieważność uchwały nadzorczej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdzającej nieważność uchwały w sprawie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu powiatu sztumskiego za rok 2011, uznając tym samym skargę Rady Powiatu na to rozstrzygnięcie nadzorcze za słuszną.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), uchylona z dniem 1 października 2010 r.

Z powyższej argumentacji wynika, że ustawodawca sformułował w art. 13 ust. 2 u.s.p. omawianą „domniemającą zasadę” po to, aby każdy akt głosowania nad uchwałą o udzieleniu absolutorium (która w praktyce najczęściej jest poddawana pod głosowanie) zawsze rozstrzygał, czy absolutorium udzielono, czy też go nie udzielono. Należy jednak zauważyć, iż brak powyższego domniemania w samorządzie gminnym nie stwarza większego zagrożenia niepodjęcia w ogóle przez radę decyzji o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium, a wręcz dyscyplinuje radę gminy lub część radnych gminy, którzy zamierzają nie udzielać absolutorium, do przedłożenia projektu uchwały absolutorijnej o właściwej treści. Możliwym jest bowiem sytuacja, w której komisja rewizyjna wnosi o udzielenie zarządowi powiatu absolutorium, regionalna izba obrachunkowa opiniuje pozytywnie ten wniosek, a następnie zarząd przedkłada przewodniczącemu rady projekt uchwały o udzieleniu absolutorium, lecz równolegle część radnych (czy też cała rada) przedkłada projekt uchwały o nieudzieleniu absolutorium wraz z uzasadnieniem. Oba te projekty poddane pod głosowanie dadzą jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy absolutorium udzielono, czy też nie udzielono<sup>8</sup> i jednocześnie zostanie podjęta uchwała o właściwej treści (zarówno w swoim tytule, jak i w części normatywnej). Powyższy tryb jest dość często stosowany w praktyce samorządowości gminnej w sytuacjach, gdy rada oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) pochodzą z innej opcji politycznej (są w opozycji do siebie).

Brak w ustroju samorządu gminnego domniemania, iż odrzucenie w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium, w zasadzie nie wywołuje większych problemów z podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia, gdyż radni gminy są świadomi, że w celu skutecznego formalno-prawnie nieudzielenia absolutorium muszą o tej treści przedłożyć projekt uchwały wraz z uzasadnieniem oraz przeprowadzić w trakcie sesji rady nad nim

---

<sup>8</sup> Możliwość głosowania nad dwoma projektami uchwał: o udzieleniu i o nieudzieleniu absolutorium zarządowi powiatu zaakceptował WSA w Gdańsku w wyżej wspomnianym wyroku z 4 grudnia 2012 r., I SA/Gd 984/12 i utrzymał w mocy uchwałę rady powiatu w sprawie udzielenia zarządowi powiatu absolutorium, która była wcześniej unieważniona przez RIO.

merytoryczną (dotyczącą wykonania budżetu) dyskusję. Domniemanie powyższe obowiązujące na stopniu powiatowym (art. 13 ust. 2 u.s.p.) wywołuje natomiast zagrożenie, iż właściwie uzasadniony i o właściwej treści projekt uchwały o nieudzieleniu absolutorium w ogóle nie zostanie przedłożony pod głosowanie, gdyż zgodnie z powyższym ustawowym domniemaniem samo odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium. Tym samym żadna uchwała w wymiarze fizycznym może wówczas w ogóle nie być podjęta na sesji absolutoryjnej i w konsekwencji również żadna uchwała absolutoryjna może nie być przesłana do organu nadzoru, skoro nie przyjęto uchwały o udzieleniu absolutorium. Domniemanie z art. 13 ust. 2 u.s.p. nie określa bowiem skutków (obowiązków) formalno-prawnych zaistnienia stanu materialno-prawnego opisanego w tym przepisie<sup>9</sup>.

### **3. Ustalanie większości głosów przy odrzucaniu uchwały o udzieleniu absolutorium**

Należy wskazać, iż pomimo opisanej wyżej przesłanki wprowadzenia przez ustawodawcę zasady z art. 13 ust. 2 u.s.p. (w celu unikania tzw.

---

<sup>9</sup> Formalno-prawnym obowiązkiem każdego przewodniczącego rady powiatu w sytuacji odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium (które przewiduje art. 13 ust. 2 u.s.p.) oraz braku w porządku obrad projektu uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinna być zmiana treści części normatywnej uchwały o udzieleniu absolutorium, która sprowadza się do zmiany zwrotu „udziela się absolutorium” na „nie udziela się absolutorium”, a następnie przesłanie takiej uchwały wraz z uzasadnieniem do organu nadzoru (RIO). Aby bowiem przeprowadzić postępowanie nadzorcze wobec uchwały absolutoryjnej, organ nadzoru musi najpierw taką uchwałę otrzymać. Domniemanie z art. 13 ust. 2 u.s.p. nie znosi więc obowiązku sporządzenia na piśmie uchwały absolutoryjnej, a tak niestety bywa interpretowane przez niektóre rady powiatów (np. przez Radę Powiatu Białostockiego, która w 22 czerwca 2017 r. odrzuciła bezwzględną większością głosów uchwałę o udzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Białostockiego za 2016 r. Rada ta jednak przesłała RIO stosowną uchwałę absolutorijną dopiero 23 sierpnia 2017 r., będąc przekonanym, iż samo domniemanie z art. 13 ust. 2 u.s.p. kończy w tej sytuacji procedurę absolutorijną). Zob. szerzej: uchwała nr 3830/17 Kolegium RIO w Białymstoku z 19 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLII/297/2/2017 Rady Powiatu Białostockiego z 22 czerwca 2017 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Białostockiego za 2016 r., [www.bip.bialystok.rio.gov.pl](http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl) (dostęp: 25.10.2017 r.).

«braku rozstrzygnięcia absolutoryjnego») tak ogólnie sformułowana zasada prawna, konstrukcyjnie oparta na domniemaniu prawnym, niejako naturalnie wywołuje wątpliwości co do jej właściwego i realnego zastosowania. Pierwsza dotyczy słów „odrzuć uchwałę w głosowaniu”, zaś druga słów „jest równoznaczne”.

Wątpliwość pierwsza nie dotyczy jednak znaczenia terminu „odrzuć uchwałę w głosowaniu”, gdyż raczej oczywistym jest, iż „odrzuć” oznacza zagłosowanie przeciw przyjęciu uchwały (niewyrażenie zgody na jej przyjęcie<sup>10</sup>). Odrzuć uchwałę to po prostu jej nieprzyjęcie, a więc niezyskanie przez uchwałę odpowiedniej większości głosów. W tym miejscu pojawia się właśnie pytanie (wątpliwość): jaką większość głosów ma następować omawiane odrzucanie uchwały o udzieleniu absolutorium? Czy do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium (o którym stanowi art. 13 ust. 2 u.s.p.) potrzebna jest bezwzględna większość głosów (która zgodnie z art. 30 ust. 1a u.s.p. wymagana jest przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium), czy też owo odrzucenie może nastąpić zwykłą większością głosów (która jest regułą przy podejmowaniu większości uchwał przez radę)?

W kwestii tej w orzecznictwie i literaturze prawno-finansowej wykształciły się dwa stanowiska. Pierwsze, opowiadające się za większością bezwzględną<sup>11</sup>, oraz drugie, opowiadające się za dopuszczaniem przy odrzucaniu również większości zwykłej, skoro ustawodawca nie określił wprost, jaką większością owo odrzucanie ma następować<sup>12</sup>. Jak wskazuje M. Paczocha w głosie do wyroku WSA w Warszawie z 12 listopada

<sup>10</sup> Skoro ustawa o samorządzie powiatowym nie definiuje pojęcia „odrzuć uchwałę”, to należy je definiować zgodnie z językiem potocznym (słownikowo). „Odrzuć” znaczy „nie zaakceptować czegoś, nie przyjąć czegoś”, *Słownik języka polskiego PWN*, [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl) (dostęp: 28.08.2017 r.).

<sup>11</sup> Por.: Z. Majewski, *Absolutorium – instrukcja obsługi*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 46; A. Piskorz-Ryń, *Zasady głosowania. Uchwała absolutoryjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 55; Wyrok NSA z 12 lipca 2002 r., I SA/Lu 525/02, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 60; Wyrok WSA w Kielcach z 31 stycznia 2006 r., I SA/Ke 592/05, CBOSA.

<sup>12</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12 listopada 2007 r., V SA/Wa 2258/07, CBOSA, oraz głosę aprobusującą do tego wyroku: M. Paczocha, *Kiedy można mówić o odrzuceniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium i czego dotyczy ocena wykonania budżetu dokonywana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 136–143.



2007 r.: „dobrze się stało, że sąd administracyjny jednoznacznie rozstrzygnął tę kwestię, uznając za nietrafny pogląd, jakoby o odrzuceniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium można było mówić tylko wówczas, gdy przeciwko tej uchwale opowiedziała się bezwzględna większość ustawowego składu rady powiatu. (...) Prawodawca wymaga uzyskania odpowiedniej większości głosów dla podejmowania uchwał. Nie żąda zaś, by jakąś określoną liczbą głosów musiało nastąpić odrzucenie uchwały. Nieuzyskanie przez uchwałę odpowiedniej większości głosów oznacza, że nie została ona podjęta, czyli została odrzucona. Istotny jest fakt odrzucenia uchwały, a bez znaczenia pozostaje, jaką liczbą głosów to nastąpiło.”<sup>13</sup>

W wyroku powyższym WSA w Warszawie wskazywał nawet, iż: „odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium następuje w sytuacji, kiedy w głosowaniu nie było bezwzględnej liczby głosów opowiadających się za udzieleniem absolutorium. Oznacza to, iż sama istota odrzucenia uchwały wyklucza wymóg bezwzględnej liczby głosów, bo w przeciwnym przypadku istnienie instytucji odrzucenia uchwały byłoby bezcelowe. *Ratio legis* tej instytucji podyktowane było koniecznością jednorazowego rozstrzygnięcia kwestii związanej z absolutorium”.

Pomimo, że powyższe drugie stanowisko dopuszczające większość zwykłą przy odrzucaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest z pewnością bardziej praktyczne i służy unikaniu sytuacji „braku absolutorijnego” (braku rozstrzygnięcia w sprawie absolutorium), to należałoby się jednak przychylić ku pierwszemu z powyższych stanowisk i postulować, aby było ono stosowane w powiatowej praktyce samorządowej. Skoro bowiem art. 30 ust. 1a u.s.p. stanowi, iż „uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”, to wydaje się, iż każde głosowanie nad uchwałą absolutorijną („uchwałą w sprawie absolutorium”) powinno następować z zastosowaniem bezwzględnej większości głosów. Odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium to przecież akt głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium, a więc powinien być przeprowadzony

---

<sup>13</sup> M. Paczocha, *Kiedy można mówić...*, s. 142.

z zastosowaniem większości bezwzględnej<sup>14</sup>. Jeżeli dodatkowo zostanie uwzględniony fakt istnienia domniemania, iż odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to okaże się, że nieudzielenie absolutorium może nastąpić zwykłą większością głosów (jeśli zostanie dopuszczone powyższe drugie stanowisko). Tego zaś ustawodawca, ustanawiając inną (*in concreto* – bezwzględną) większość przy podejmowaniu uchwały absolutorijnej, raczej nie zamierzał dopuścić, tym bardziej, iż udzielenie absolutorium (nawet te oparte na domniemaniu z art. 13 ust. 2 u.s.p.) jest najważniejszym aktem zatwierdzającym wykonanie budżetu przez zarząd powiatu, kończącym całą procedurę budżetową danego roku budżetowego.

Umiejscowienie omawianego domniemania w art. 13 u.s.p., którego ustęp 1 ustanawia przyjmowanie uchwał przez radę i zarząd powiatu zwykłą większością głosów (chyba że przepisy stanowią inaczej), nie oznacza wcale, że z powodu tego umiejscowienia odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium również może następować zwykłą większością głosów. Przy ustalaniu większości głosów w akcie głosowania nad absolutorium należy bowiem stosować przepis szczególny, który dla „uchwał w sprawie absolutorium” wymaga większości bezwzględnej (art. 30 ust. 1a u.s.p.). Ponadto, na większość bezwzględną przy odrzucaniu uchwały w sprawie absolutorium wskazuje ogólna identyfikacja instytucji odrzucenia stosowana przez ustawodawcę w innych sytuacjach legislacyjnych. Przykładem jest odrzucenie weta Prezydenta RP do ustawy przyjętej przez sejm. Zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji RP<sup>15</sup> odrzucenie prezydenckiego weta może nastąpić większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a więc większością kwalifikowaną. Odrzucenie danego aktu zazwyczaj albo ma określoną przez ustawodawcę ustaloną większość szczególną (bezwzględną lub kwalifikowaną), albo powinno się do niego stosować co najmniej większość wymaganą dla

---

<sup>14</sup> Podobnie zob.: Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28a*, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 499.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

przyjęcia odrzucanego aktu, a w przypadku uchwały absolutoryjnej jest to większość bezwzględna.

Ponadto, akceptując drugie z powyższych stanowisk, trudno byłoby pogodzić się z faktem, iż udzielenie absolutorium musi następować bezwzględną większością głosów, zaś nieudzielenie absolutorium może nastąpić zwykłą większością głosów, a tak właśnie byłoby przy zastosowaniu domniemania z art. 13 ust. 2 u.s.p. Jakkolwiek orzecznictwo sądowe wydaje się dość jednoznacznie opowiadać nawet za zastosowaniem wyłącznie zwykłej większości przy odrzucaniu uchwały o udzieleniu absolutorium. Wskazywał tak przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub Sąd) w wyroku z 12 lipca 2012 r.<sup>16</sup>: „nieuprawnione jest twierdzenie, że głosuje 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 głosują. Faktycznie, poddana pod głosowanie uchwała powinna mieć treść pozytywną, tj. w brzmieniu: «w sprawie udzielenia absolutorium»; oddanie pod głosowanie takiej uchwały zawsze doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii absolutorium. Jednak oddanie bezwzględnej większości głosów «za» uchwałą «w sprawie udzielenia absolutorium» prowadzi do jego udzielenia. Tylko nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie absolutorium. W sytuacji poddania pod głosowanie uchwały «w sprawie nieudzielenia absolutorium», nieuzyskanie przez nią bezwzględnej większości głosów nie można zakwalifikować jako udzielenia absolutorium. Brak rozstrzygnięcia w przedmiocie absolutorium, a tym samym koniec procedury absolutoryjnej, gdy w wyniku głosowania uchwały «o nieudzieleniu absolutorium» nie uzyskano bezwzględnej większości głosów mogłby pociągnąć niekorzystne następstwa dla wspólnoty samorządowej – mieszkańców gminy.”

Wydaje się, że już samo skomplikowanie powyższej argumentacji Sądu uzasadniającej stosowanie większości zwykłej przy odrzucaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest wystarczającą przesłanką za uchyl-

---

<sup>16</sup> I SA/Lu 525/02, CBOSA.

leniem domniemań z art. 13 ust. 2 u.s.p. oraz z art. 19 ust. 3 u.s.w., tak jak to nastąpiło w przypadku samorządu gminnego<sup>17</sup>. Istnienie powyższych domniemań wywołuje bowiem co najmniej dwa problemy interpretacyjne: problem ustalenia większości głosów wymaganej przy odrzucaniu uchwały o udzieleniu absolutorium oraz problem sporządzenia i przesłania organowi nadzoru uchwały o stosownej treści.

Z ostatnim wymienionym problemem wiąże się następną wątpliwość dotycząca instytucji omawianego odrzucenia, która związana jest z zastosowanym w art. 13 ust. 2 u.s.p. zwrotem „jest równoznaczne”. W ustawie o samorządzie powiatowym (podobnie jak w ustawach ustrojowych gminy i województwa samorządowego) znajduje się wiele norm stosujących zwrot „jest równoznaczne”. W większości tych norm ustawodawca nie ustanawia jednak formalno-prawnych konsekwencji (obowiązków) zaistnienia owej „równoznaczności”, zakładając, iż konsekwencje te powstają z mocy samego prawa. Przykładowo art. 23 ust. 4 u.s.p. stanowi, iż nawiązanie przez radnego stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1 (stosunek pracy w starostwie) i 2 (funkcja kierownika i jego zastępcy powiatowej jednostki organizacyjnej) „jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu”. Z kolei art. 31 ust. 4 u.s.p. stanowi, iż „odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu”. Podobnie art. 30 ust. 1 u.s.p. stanowi, że „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”. Naturalnie, nie każda z wyżej wymienionych sytuacji równoznaczności wymaga potwierdzenia w formie przedłożenia odpowiedniego aktu, jakkolwiek wskazanym by było, aby taki akt został przedłożony (jak np. w przypadku wskazanego wyżej zrzeczenia się mandatu przez radnego). Podobnie w równoznaczności absolutoryjnej zachodzącej w samo-

---

<sup>17</sup> Wykreślenie analogicznego domniemania z ustawy o samorządzie gminnym (art. 28b ust. 1 zdanie drugie) nastąpiło z dniem 4 sierpnia 2002 r. w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

rządzie powiatowym (z art. 13 ust. 2 u.s.p.) również wskazanym jest sporządzenie odpowiedniego aktu – przyjęcie przez radę stosownej uchwały w sprawie absolutorium, a następnie jej formalne przesłanie regionalnej izbie obrachunkowej, tak jak to nastąpiło, ze znacznym opóźnieniem, w wyżej zasygnalizowanej procedurze absolutoryjnej w powiecie białostockim za 2016 r.

Jak słusznie wskazywał WSA w Kielcach w wyroku z 31 stycznia 2006 r.<sup>18</sup>, uchylenie w ustawie o samorządzie gminnym domniemania z art. 28b ust. 1 zdanie drugie (analogicznego do obecnego art. 13 ust. 2 u.s.p.) oznacza, że „nie można domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która jest przedmiotem głosowania. (...) Z wnioskiem komisji rewizyjnej radni się tylko zapoznają. W konsekwencji radni głosują nie nad wnioskiem komisji rewizyjnej, ale dokonują wyboru alternatywnego za udzieleniem absolutorium i przeciw udzieleniu absolutorium. Absolutorium zostanie udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady gminy. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych alternatyw nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym.”<sup>19</sup> W przypadku samorządów powiatowego i wojewódzkiego utrzymane domniemania wprawdzie z mocy prawa rozstrzygają wynik głosowania w sprawie absolutorium, jednak nie rozstrzygają, czy i o jakiej treści powinna być sporządzona wówczas uchwała w sprawie absolutorium.

---

<sup>18</sup> I SA/Ke 592/05, CBOSA.

<sup>19</sup> Tamże.

#### **4. Rola regionalnej izby obrachunkowej w procedurze absolutoryjnej**

Obok wskazanych wyżej problemów interpretacyjnych domniemanie z art. 13 ust. 2 u.s.p. wiąże się także z niejednoznaczną sytuacją prawną organu nadzoru, szczególnie w sytuacji, gdy w wyniku odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium do RIO nie przesłano żadnej uchwały absolutoryjnej. Wśród rozstrzygnięć kolegiów regionalnych izb obrachunkowych można odnaleźć jednak uchwałę stwierdzającą nieważność uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium wójtowi za rok 2015 „podjętej na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r.”<sup>20</sup> W sprawie tej Kolegium RIO we Wrocławiu rozpatrywało przypadek nieudzielenia wójtowi absolutorium, które nastąpiło w wyniku nieuzyskania bezwzględnej większości głosów przy podejmowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium. Stosowna uchwała absolutoryjna nie została przesłana do organu nadzoru i w tej sytuacji organ ten postanowił stwierdzić nieważność „domniemanej” uchwały o nieudzieleniu absolutorium, wskazując w rozstrzygnięciu nadzorczym fakt jej podjęcia „na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r.”. Prawdopodobnie analogicznie więc RIO powinna postąpić w przypadku „domniemanej” uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi powiatu. Jakkolwiek należy przyznać, iż stwierdzanie nieważności „uchwały, której fizycznie nie ma” jest dość kontrowersyjne.

Poza powyżej wskazaną niejednoznacznością postępowania nadzorczego w sprawie „domniemanej” uchwały o nieudzieleniu absolutorium podstawowym problemem, jaki występuje w ingerowaniu nadzorczym w samorządową procedurę absolutoryjną, jest rozbieżność kryteriów oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy j.s.t. Rady gminy czy powiatów, których uchwała absolutoryjna jest rozstrzygana przez RIO, niejednokrotnie wskazując, iż RIO prowadzi nadzór wyłącznie na podstawie kryterium legalności wykonania budżetu, zaś komisja rewizyjna rady

---

<sup>20</sup> Zob. Uchwała nr 56/2016 Kolegium RIO we Wrocławiu z 20 lipca 2016 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Marcinowice o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2015 podjętej na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r., [www.bip.wroclaw.rio.gov.pl](http://www.bip.wroclaw.rio.gov.pl) (dostęp: 28.08.2017 r.).

oraz sama rada, udzielając absolutorium (wotum zaufania) organowi wykonawczemu bierze pod uwagę nie tylko kryterium legalności, a więc zgodności z prawem podejmowanych przez ten organ decyzji, lecz także kryterium celowości, oszczędności, rzetelności i gospodarności (art. 247 ust. 2 w zw. z art. 44 i art. 254 u.f.p.). Należy przyznać, iż są to istotne różnice w kryteriach oceny, a ponadto żaden przepis nie ustanawia ich mierników czy też liczby (zakresu) wskazanych naruszeń lub faktów niegospodarności w procesie wykonania budżetu przez organ wykonawczy j.s.t. Jediną ustawową wskazówką w procesie udzielania lub nieudzielania absolutorium jest wymóg, iż ma ono dotyczyć wyłącznie wykonania budżetu j.s.t., a więc: wykonania dochodów, przychodów, wydatków oraz rozchodów budżetu j.s.t. Przepisy ustaw nie regulują kwestii, czy zarzuty wobec zarządu powiatu lub wójta mają dotyczyć wszystkich powyższych części budżetu, czy też mogą dotyczyć tylko jednej w tych części. W zakresie zaś jednej części (np. wykonania planu wydatków) – czy może zostać sformułowany jeden zarzut, czy powinno być sformułowanych więcej zarzutów? Biorąc pod uwagę obowiązującą obecnie jedyną przesłankę absolutorijną (wykonanie budżetu j.s.t.), należy uznać za zasadne orzecznictwo nadzorcze RIO oraz sądowe WSA i NSA, w którym kwestionuje się inne niż budżetowe (np. polityczne) przesłanki nieudzielania absolutorium oraz tzw. absolutyzowanie kwot planowanych dochodów i wydatków<sup>21</sup>.

Z drugiej strony istnieją również orzeczenia nadzorcze i sądowe, w których nie jest akceptowana nadmierna ingerencja organu nadzoru w proces udzielania przez radę absolutorium organowi wykonawczemu. W orzeczeniach tych stwierdza się, że „przy badaniu legalności uchwały o nieudzieleniu absolutorium nie ma wyraźnie określonego wzorca normatywnego, służącego ocenie kryteriów przyjętych przez radę. Oznacza

---

<sup>21</sup> Zob.: wyrok NSA z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14, wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2010 r., I SA/Gd 782/10, CBOSA.

to, że kwalifikowanie stwierdzonych uchybień jako istotnych bądź nieistotnych pozostawione zostało radzie.”<sup>22</sup>

Analizując rolę regionalnej izby obrachunkowej w samorządowej procedurze absolutoryjnej, należy również zauważyć, iż organ ten czterokrotnie lub trzykrotnie „wypowiada się” w sprawie wykonania budżetu j.s.t. za dany rok. W świetle przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>23</sup> w przypadku samorządu gminnego RIO „wypowiada się” w sprawie wykonania budżetu czterokrotnie:

1. wydając opinię o przedłożonym przez organ wykonawczy j.s.t. sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 13 pkt 5 u.r.i.o.),
2. wydając opinię o wniosku komisji rewizyjnej rady lub sejmiku w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8 u.r.i.o.),
3. wydając opinię w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium (art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 u.r.i.o.),
4. wydając rozstrzygnięcie nadzorcze wobec uchwały w sprawie absolutorium – w przypadku wszczęcia postępowania nadzorczego wobec tej uchwały (art. 11 ust. 1 pkt 6 u.r.i.o.).

Natomiast w przypadku samorządu powiatowego i samorządu województwa RIO nie jest zobowiązane, w świetle ustawy, wydawać opinii w sprawie uchwały o nieudzieleniu zarządowi powiatu/województwa absolutorium, gdyż art. 13 pkt 8 u.r.i.o. wydawanie takiej opinii przewiduje tylko w odniesieniu do uchwały rady gminy. Na stopniu gminnym samorządu terytorialnego, w przypadku uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, RIO podejmuje więc decyzję dwa razy w tej samej sprawie (w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium), co zasadniczo nie powinno mieć miejsca. Wydaje się być słusznym, iż ustawodawca (świadomie lub nieświadomie) pominął wymóg wydawania przez RIO opinii o uchwale rady powiatu lub sejmiku województwa o nieudzieleniu zarzą-

---

<sup>22</sup> Zob.: wyrok WSA w Łodzi z 13 listopada 2008 r., I SA/Łd 1127/08, CBOSA, oraz Uchwałę Kolegium RIO w Białymstoku nr 3994/16 z 5 sierpnia 2016 r. w sprawie nie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Białystok nr XXIV/372/16 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Białegostoku, [www.bialystok.rio.gov.pl](http://www.bialystok.rio.gov.pl) (dostęp: 23.09.2017 r.).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), dalej: u.r.i.o.



dowi absolutorium, zakładając niejako, iż samo postępowanie nadzorcze wobec tej uchwały jest wystarczającą ingerencją organu nadzoru w samorządowy proces absolutoryjny, który nazywany jest także udzielaniem wotum zaufania organowi wykonawczemu. Jakkolwiek skoro między stopniami samorządu istnieją istotne różnice w skuteczności głosowania nad absolutorium (omawiane domniemanie treści uchwały istniejące na stopniach powiatowym i wojewódzkim, zaś nie istniejące na stopniu gminnym), a nawet w trybie odwoływania i w głosowaniu nad odwołaniem organu wykonawczego<sup>24</sup>, to być może również powyższa różnica w postępowaniu organu nadzoru jest dopuszczalna.

## **5. Podsumowanie**

Postulowane w niniejszym artykule uchYLENIE domniemań uregulowanych w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. odniesie swój pozytywny skutek wyłącznie wtedy, gdy w praktyce samorządowej każda uchwała w sprawie absolutorium (o udzielenie lub o nieudzielenie) będzie przyjmowana z zastosowaniem wymaganej ustawowo bezwzględnej większości głosów. W sytuacji bowiem zaistnienia przy głosowaniu nad uchwałą o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu tzw. wyniku nierozstrzygającego (jak to określił WSA w Kielcach w przytaczanym wyżej wyroku z 31 stycznia 2006 r.) może się bowiem okazać, iż domniemanie powyższe będzie przydatne w celu skutecznego zakończenia procedury rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu. Jego przydatność jednak warunkowana jest dalszym zachowaniem rady powiatu, która „odrzucała w głosowaniu uchwałę o udzieleniu absolutorium zarządowi”. Warunkiem zakończenia procedury rozpatrzenia lub nierozpatrzenia przez

---

<sup>24</sup> Zob. szerzej: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 1997, s. 287. Jak wskazuje autor, „różnica w stosunku do absolutorium gminnego wyraża się w tym, że rada powiatu może odwołać zarząd powiatu z powodu nieudzielenia absolutorium większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady (a nie większością bezwzględną). Odwołanie zarządu powiatu ze względu na absolutorium jest więc trudniejsze niż odwołanie zarządu gminy.” Powyższa różnica w ustalaniu większości przy odwoływaniu organu wykonawczego powiatu (art. 30 ust. 2 u.s.p.) i gminy (art. 28a ust. 5 u.s.g.) jest nadal obowiązująca.

radę sprawozdania z wykonania budżetu powiatu oraz udzielenia lub nieudzielenia zarządowi powiatu absolutorium jest bowiem sporządzenie uchwały absolutoryjnej o odpowiedniej treści oraz przesłanie jej regionalnej izbie obrachunkowej.

W zakresie roli regionalnej izby obrachunkowej w samorządowym postępowaniu absolutoryjnym należy wskazać na istotny problem rozbieżności kryteriów oceny wykonania budżetu dokonywanej przez radę lub sejmik (kryteria legalności, celowości, oszczędności, rzetelności, gospodarności) oraz przez RIO (kryterium legalności). Ponadto, w odniesieniu do samorządu gminnego ustawodawca raczej niesłusznie przewidział przyjmowanie przez RIO dwa razy stanowiska wobec tej samej uchwały – uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Stan ten nie występuje w przypadku samorządu powiatowego i samorządu województwa i ta niejednolitość postępowania organu nadzoru wobec uchwały o nieudzieleniu absolutorium zapadającej na wszystkich stopniach samorządu terytorialnego jest również niewskazana.

### **Bibliografia:**

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Majewski Z., *Absolutorium – instrukcja obsługi*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 42–47.
- Martysz Cz., *Komentarz do art. 28a*, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Paczocha M., *Kiedy można mówić o odrzuceniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium i czego dotyczy ocena wykonania budżetu dokonywana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 136–143.
- Piskorz-Ryń A., *Zasady głosowania. Uchwała absolutoryjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 55.
- Salachna J.M., *Komentarz do art. 271* [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014.