**Absolutorium samorządowe – poradnik dla radnych i organów wykonawczych JST**

Adam Błaszko

02.11.2019

**Absolutorium to określenie aktu prawnego uprawnionego organu władzy publicznej w zakresie oceny sprawozdania finansowego innego organu. W zakresie działania samorządu terytorialnego pojęcie to jest związane z budżetem JST. Dokładnie z wykonaniem budżetu. Istota absolutorium wyraża się w ocenie działalności organu władzy wykonawczej przez organ do tego uprawniony.**

Absolutorium jest instrumentem kontroli. Poprzez absolutorium organ stanowiący dokonuje analizy działalności finansowej organu kontrolowanego (wykonawczego). Absolutorium można także określić jako swoistego rodzaju akt akceptacji działań związanych z funkcjonowaniem konkretnego podmiotu.

**Kogo dotyczy?**
Nie dotyczy ono osoby fizycznej, czyli np. Jana Kowalskiego, pełniącej funkcję organu wykonawczego JST, ale organu, czyli  wójta, burmistrza czy prezydenta, np. Prezydenta Miasta X.
Absolutorium udzielamy lub nie organowi, a nie osobie. Ponieważ mieliśmy za sobą rok wyborczy (2018 r.), w którym doszło do wyborów nowych organów, pojawia się rzeczywisty problem, któremu organowi udzielić absolutorium, temu sprzed wyborów czy nowemu wybranemu.
Błędem jest więc wykazywanie w uchwałach „absolutoryjnych” odniesienia się do rozdzielania udzielania absolutorium osobie pełniącej urząd wójta do czasu wyborów i oddzielnie w zakresie innej osoby pełniącej ten urząd po wyborach.

Niejednolite stanowiska dotyczą także kwestii udzielania absolutorium osobom pełniącym funkcje organu wykonawczego, co ma miejsce w skali kraju coraz częściej z różnych powodów. W tej sytuacji stosownie zatem do art. 30 u.s.g. także osoba wyznaczona do pełnienia funkcji wójta identycznie  jak wójt wykonuje zadania jemu powierzone, a więc wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań osoby wyznaczonej przez prezesa Rady Ministrów należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał budżetowych rady gminy i wykonywanie budżetu. W myśl natomiast art. 60 u.s.g. osobie wyznaczonej, odpowiadającej analogicznie jak wójt za prawidłową gospodarkę finansową, tak jak wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków i emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy, dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, dysponowania rezerwami budżetu gminy, blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą.  Prezentacja tych kompetencji i powiązanie z przepisami prawa wskazuje, że ustawodawca „nie wydzielił” odrębnych kompetencji dla osoby pełniącej funkcję i wykonującej zadania organu wykonawczego.
Tym samym osoba wyznaczona przez prezesa Rady Ministrów ma pełne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie gospodarki finansowej. Tym samym (co potwierdza także MF) do osoby wyznaczonej przez prezesa Rady Ministrów będą miały zastosowanie przepisy prawne dotyczące procedury udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy.

Organ stanowiący gminy będzie mieć tym samym możliwość wypełnienia swojej funkcji w zakresie kontroli wykonania budżetu zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 u.f.p. Należy jednak podkreślić, że ze względu na odmienny tryb wyłaniania organów wykonawczych gminy (wybory bezpośrednie wójta vs. wyznaczenie przez prezesa Rady Ministrów osoby sprawującej funkcje wójta) nieudzielenie absolutorium osobie wyznaczonej do pełnienia funkcji wójta nie jest jednak równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie jej odwołania ze stanowiska zgodnie z art. 28a u.s.g.

Pozostaje problem rozdzielenia odpowiedzialności za finanse w trakcie roku budżetowego w rozdzieleniu na okresy pełnienia funkcji przez różne osoby. W tym wypadku absolutorium udziela się organowi obecnie pełniącemu funkcję organu wykonawczego np. Wójtowi Gminy X, z uwzględnieniem faktu co powinno znaleźć się w uzasadnieniu uchwały zmiany osoby na tym stanowisku. Absolutorium w samorządzie terytorialnym przybiera formę uchwały organu stanowiącego.

**Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego**
Punktem wyjścia do analizy zagadnienia absolutorium są przepisy rozdziału 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. – Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym udzielenie lub nieudzielanie absolutorium poprzedza szereg czynności o charakterze formalnoprawnym. Przeprowadzenie wszelkich czynności przewidzianych przepisami prawa poprzedzających udzielenie absolutorium jest bardzo istotne.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 271) nie później niż 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdaniem finansowym, opinią z badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, opinią regionalnej izby obrachunkowej, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów wymienionych powyżej. Procedura absolutoryjna stanowi w istocie formę kontroli działalności organu wykonawczego  przez organ stanowiący przy czynnym udziale dwóch innych organów. Wewnętrznego – komisji rewizyjnej i zewnętrznego – regionalnej izby obrachunkowej.

**Zadania komisji rewizyjnej w procedurze absolutoryjnej**
Przepis art. 18a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Organem faktycznie dokonującym kontroli jest komisja rewizyjna.
Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.
W myśl przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną.
Podobną regulację znajdziemy w art. 30 ust.1 z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województw stanowiącym, że sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych za pośrednictwem komisji rewizyjnej.

**Metody oceny w procedurze absolutoryjnej**
Szczególną rolę  w procedurze absolutoryjnej pełni organ zewnętrzny, jakim jest właściwa terytorialnie regionalna izba obrachunkowa. Stąd nie ma podstawy prawnej do  korzystania z  pomocy dodatkowych zewnętrznych ekspertów.  Taki wydatek przy zapewnieniu fachowej „opieki” ze strony RIO i komisji rewizyjnej, a dodatkowo w przypadku przewidzianym w art. 268 u.f.p., który wskazuje, że roczne sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, w której liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny, na 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tysięcy, podlega badaniu przez biegłego rewidenta. Finansowanie dodatkowych ekspertyz z budżetu JST mogłoby być uznane za naruszenie zasad z art. 44 ust. 3 u.f.p. czyli m.in. dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W przypadku takich wydatków zasady te wydają się być naruszane Nie ma przeszkód, aby radni korzystali z doradców zewnętrznych z własnych środków.
Zgodnie z przepisem art. 11 pkt 6 ustawy o RIO w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach absolutorium.
W zakresie procedury absolutoryjnej kompetencje RIO do działań w tym zakresie wyznaczają przepisy art. 13 pkt 5 i 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Stanowią one, że do zadań izby należy wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami oraz wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium i opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Opinie takie zgodnie z przepisami ustawy wydają składy orzekające  złożone z 3 członków kolegium RIO, których skład ustala Prezes RIO odpowiednim zarządzeniem.

**Absolutorium w ustawie o finansach publicznych**
Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. odnosi się do absolutorium w przepisie art. 271.
Nie później niż 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:
1)         sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2)         sprawozdaniem finansowym;
3)         opinią z badania sprawozdania finansowego,
4)         opinią regionalnej izby obrachunkowej,
5)         informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
6)         stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Dokonanie analizy tych dokumentów jest warunkiem koniecznym przeprowadzenia w sposób prawidłowy procedury absolutoryjnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów,

Procedura absolutoryjna w swojej specyfice od strony formalnej stanowi ocenę dokumentów przekazywanych przez organy w niej uczestniczące na poszczególnych jej etapach i finalne podsumowanie w oparciu o te dokumenty działalności organu wykonawczego. Samo absolutorium jest wszakże oceną wystawioną przez organ stanowiący organowi wykonującemu budżet na przestrzeni roku budżetowego. Ocenie podlega realizacja przez ten organ wydatków budżetowych oraz pozyskanie dochodów i zgodność tych działań z założonym wcześniej planem finansowym. Ocena ta ma charakter całościowy i zobiektywizowany, a ostateczne wnioski mają często charakter abstrakcyjny  oderwany od właściwej oceny faktów i niepozbawiony wpływów politycznych.

**Absolutorium w gminie, powiecie i województwie**
W jednostkach szczebla gminnego uchwała o nieudzieleniu absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum o odwołaniu wójta. Natomiast w powiecie i województwie samorządowym nieudzielenie absolutorium lub odrzucenie uchwały w sprawie udzielania absolutorium tożsame jest ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

O wiele prostsza sprawa ze względu na przyjęte uregulowania prawne występuje na szczeblu samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Stanowią one wprost, że odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Przyjęta tu przez ustawodawcę konstrukcja stanowi w istocie prawne domniemanie zapadnięcia rozstrzygnięcia przeciwnego niezaakceptowanemu w głosowaniu stanowisku  sformułowanemu w projekcie uchwały. Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile nieuzyskanie wymaganej większości głosów przy udzieleniu absolutorium (czyli stanowiska pozytywnego dla organu wykonawczego) oznacza automatycznie jego nieudzielenie, o tyle głosowanie nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium i brak odpowiedniej większości oznacza udzielenie absolutorium tylko o tyle, gdy „przeciw” nieudzieleniu opowie się bezwzględna większość zgodnie z przepisami ustawy potrzebna do jego udzielenia. Głosowanie w kierunku udzielenia absolutorium zawsze więc będzie owocowało konkretnym rozstrzygnięciem – udzieleniem absolutorium (przy bezwzględnej większości) lub nieudzieleniem (przy braku większości dla wniosku „za” udzieleniem absolutorium).

Trzeba sobie zadać pytanie, czy samo nieudzielenie absolutorium jest najbardziej miarodajnym i wszechstronnym sposobem oceny prawidłowości, rzetelności i celowości prowadzonej przez JST polityki finansowej i czy wskazane  różnice w procedurze absolutoryjnej pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego nie wypaczają jego istoty.
Moim zdaniem niejednolitość regulacji dotyczących absolutorium w ustawach ustrojowych przeczy uznaniu tej instytucji za „istotną” z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu.

**Następstwa i skutki udzielenia lub nieudzielenia absolutorium**
Nieudzielenie absolutorium oznacza właściwie niepewną przyszłość organu wykonawczego, ponieważ uruchamia niejako automatycznie procedurę zmierzającą do odwołania organu wykonawczego.

W przypadku samorządu gminnego 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 wójta. Okres ochronny dla organu wykonawczego określony przepisami prawa ma więc szczególne znaczenie dla nowo zaczynających kadencję oraz wyeliminowanie konieczności przeprowadzania referendum przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi w przypadku końca kadencji. Ewentualne referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzane jest w oparciu o przepisy ustawy  z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.  Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Oznacza to, że odwołanie wójta powinno zaakceptować więcej niż 50 proc. uprawnionych głosujących przy uwzględnieniu głosów ważnie oddanych, gdy tak się nie stanie wójt zachowuje swoje stanowisko. Inaczej kwestia konsekwencji nieudzielenia absolutorium wygląda samorządzie powiatowym i  województwa. Wynika to z faktu, że zarządy w powiecie i województwie nie pochodzą z wyborów bezpośrednich, ale są wybierane przez organy stanowiące.  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. 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 zarządu.

**Etapy procedury absolutoryjnej.**
*Sprawozdanie roczne (art. 265 u.f.p.)*
Pierwszym elementem niejako stanowiącym bazę dla sporządzenia właściwych dokumentów podlegających ocenie przy zatwierdzeniu wykonania budżetu JST, jest zebranie danych potrzebnych do tej oceny.

Dane te zgodnie z art. 265 pkt 2 u.f.p. zarząd JST (organ wykonawczy) pozyskuje z informacji uzyskiwanych od jednostek będących samodzielnymi publicznych zakładami opieki zdrowotnej, samorządowymi instytucjami kultury i oraz innymi samorządowymi osobami prawnymi, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego. Przepis posługuje się pojęciem „sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym”. Kryterium określone przez przepisy w tym zakresie jest bardzo lakoniczne.

 Dokumenty przygotowane przez właściwe podmioty mają charakter informacyjny, powinny w swej szczegółowości zawierać wszelkie dane umożliwiające organowi wykonawczemu JST przygotowanie dalszych sprawozdań i informacji m.in. o przebiegu wykonania budżetu, o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, sprawozdania rocznego z wykonania budżetu tej jednostki, informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Informacje te powinny zawierać więcej danych niż tylko wskazanie stanu należności i zobowiązań. Dane potrzebne do sporządzenia sprawozdania  wynikają ze szczegółowości planu finansowego jednostki przekazującej. Właściwa ich szczegółowość powinna wynikać ze specyfiki działalności prowadzonej przez przekazującą jednostkę oraz zapotrzebowania na takie dane ze strony zarządu przygotowującego sprawozdanie.

Podstawą sporządzenia tych informacji będą dane finansowe zawarte w sprawozdaniach cząstkowych /jednostkowych/ np. takich, jak Rb-N – „Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych” i Rb-Z – „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji”.

**Obowiązki organu wykonawczego (art. 267 u.f.p.)**
Następny etap procedury zatwierdzenia wykonania budżetu nakłada na zarząd konieczność przygotowania dokumentów przedstawianych później organowi stanowiącemu. Dokumentami tymi są sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 267 u.f.p. określa w stosunku do tych dokumentów właściwy im zakres danych oraz elementy.

**Zakres przedmiotowy sprawozdania rocznego**
Sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Pod pojęciem danych z ewidencji księgowej  należy rozumieć dane pozyskiwane i gromadzone na podstawie ewidencji księgowej budżetu prowadzonej na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra finansów z 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.

Kryterium rzetelności sprawozdania rocznego z wykonania budżetu powinno więc być zapewnione poprzez porównanie danych finansowych sprawozdania z danymi z poszczególnych sprawozdań finansowych składanych w ciągu roku budżetowego. Warto tu zauważyć, że w procesie opiniowania sprawozdania finansowego regionalna izba obrachunkowa dokonuje analizy zarówno samego sprawozdania rocznego, jak i poszczególnych sprawozdań okresowych oraz oceny zgodności pomiędzy nimi zarówno na poziomie analiz, jak i w trakcie opiniowania przez składy orzekające, co często udokumentowane jest stosownymi zapisami w opinii o sprawozdaniu.

Sprawozdanie powinno zawierać w swej treści dane dotyczące dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczegółowości określonej jak w uchwale budżetowej, dodatkowo zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pomocy państw członkowskich EFTA oraz innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych oraz stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Elementy te to obligatoryjne elementy sprawozdania z wykonania budżetu. Zwrot użyty przez ustawodawcę  „sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności” przed wymienieniem określonych wyżej elementów oznacza, że elementy te są niezbędne w sprawozdaniu rocznym ale pozostawia swobodę w kształtowaniu treści sprawozdania w oparciu o inne dodatkowe elementy: dochody i wydatki, wydatki na programy z UE i in. zagraniczne, programy wieloletnie.

Kolejnym elementem sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest analiza stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Wydaje się to być na tle innych regulacji ustawy o finansach publicznych pojęciem niezbyt trafnym. Ustawa z 2009 r. przeniosła większość danych dotyczących realizacji programów  wieloletnich do wieloletniej prognozy finansowej (WPF), która jest nowym instrumentem planowania wieloletniego w aspekcie zarządzania finansami publicznymi. W obrębie tego instrumentu zgodnie z zamysłem ustawodawcy posługujemy się pojęciem przedsięwzięć. Pewna konsekwencja legislatora wskazywałaby na konieczność jednolitego stosowania takiego pojęcia w ramach jednego aktu prawnego. Nałożenie na pojęcie przedsięwzięcia dodatkowo analizy stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich wprowadza niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne. Wydaje się więc, że zasadne byłoby zamieszczanie w sprawozdaniu danych dotyczących realizacji poszczególnych przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego.

**Analiza i postępowanie w zakresie sprawozdania finansowego**
Analizując przepisy art. 265–270 u.f.p. warto zwrócić uwagę, że w obrębie tych przepisów występują dwa pojęcia: sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego  oraz sprawozdania finansowego. Ma to zresztą swoje potwierdzenie w treści przepisu art. 271 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p., który mówi o tym, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się m.in. ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz ze sprawozdaniem finansowym. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym, a więc nie tak jak w przypadku sprawozdania rocznego do 31 marca. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego składa się z bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz łącznego zestawienia zmian w funduszu, obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Takie też sprawozdanie zawierające wymienione wyżej elementy będzie stanowić jeden z elementów analizy i prac organu stanowiącego przy udzielaniu absolutorium. Sprawozdanie finansowe podlega rozpatrzeniu przez komisję rewizyjną wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania.

**Komisja rewizyjna**
Ponieważ udział komisji rewizyjnej w procedurze absolutoryjnej jest konieczny warto uściślić, jaka dokładnie jest jej rola i jakie  szczegółowe czynności ten organ jest zobowiązany wykonać. Art. 270 u.f.p. wyznacza jej obowiązek rozpatrzenia sprawozdania finansowego i pozostałych dokumentów, o czym mowa powyżej. Dodatkową czynnością komisji jest także sporządzenie wniosku w sprawie absolutorium dla zarządu. Wniosek powinien mieć formę pisemną.

Komisja rewizyjna otrzymuje od organu przekazującego sprawozdania, a następnie sprawozdanie rozpatruje. W komentarzach dotyczących tego przepisu słusznie zresztą przypisuje się temu pojęciu znaczenie potoczne rozumiane jako rozważenie czegoś, zaznajomienie, przeanalizowanie. Faktem jest, że użycie słowa rozpatruje nie pozwala na ścisłe określenie kompetencji komisji w tym zakresie. Wydaje się więc zasadne, aby wskazać, że komisja w osobie swych członków powinna przedstawione dokumenty przeczytać. Kwalifikacje członków komisji do niej powołanych powinny pozwalać na fachowe i rzetelne dokonanie powyższych czynności zgodnie z wiedzą i doświadczeniem jej członków, co zresztą powinno być jednym z kryteriów wyboru takich osób do komisji. Następstwem zaznajomienia się z treścią tych dokumentów powinna być ich gruntowna analiza i sformułowanie oceny stanowiącej podstawę wniosku w sprawie absolutorium.

Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

**Sesja absolutoryjna**
Procedura absolutoryjna składa się z dwóch etapów: postępowania wstępnego (przygotowawczego) oraz samej sesji absolutoryjnej.

Działania w ramach przygotowania odpowiedniej dokumentacji i wniosków związanych z udzieleniem absolutorium są elementami obligatoryjnymi tej procedury. Zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1  ustawy o samorządzie gminny rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Podobne zapisy znajdziemy w ustawach dotyczących samorządu powiatowego i samorządu województwa.

Sesja absolutoryjna jest sesją szczególną i zasady jej przeprowadzania regulują odrębne przepisy poszczególnych ustaw samorządowych. Zgodnie z przepisem art. 28a ustawy o samorządzie gminnym uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. 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 wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w tym zakresie. Rada 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 sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.

Przed podjęciem uchwały w tej sprawie, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta. Uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.

Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym reguluje te kwestie w art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. w doniesieniu do uchwały absolutoryjnej. Stanowi on że „uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”. Dodatkowo do kwestii absolutorium odnosi się przepis art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy tam zawarte stanowią, że uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. 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.

Rada powiatu rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z powodu nieudzielenia absolutorium, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Po zapoznaniu się z opiniami komisji rewizyjnej oraz uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Rada powiatu może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Podobnie kwestie te reguluje 34 ustawy o samorządzie województwa. Uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku 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.

Sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu województwa z przyczyny nieudzielenia absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium. Sejmik województwa, po zapoznaniu się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium, może odwołać zarząd województwa większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

**Skutki udzielenia lub nieudzielenia absolutorium**
Procedura absolutoryjna pozostawia właściwie jedynie dwie możliwości: udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium.

Nieudzielenie absolutorium oznacza właściwie niepewną przyszłość organu wykonawczego, ponieważ uruchamia niejako automatycznie procedurę zmierzającą do odwołania organu wykonawczego. W przypadku samorządu gminnego 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 wójta. Okres ochronny dla organu wykonawczego określony przepisami prawa ma więc szczególne znaczenie dla nowo zaczynających kadencję oraz wyeliminowanie konieczności przeprowadzania referendum przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi w przypadku końca kadencji. Ewentualne referendum w sprawie odwołania wójta przeprowadzane jest w oparciu o przepisy ustawy  z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.  Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Oznacza to, że odwołanie wójta powinno zaakceptować więcej niż 50 proc. uprawnionych głosujących przy uwzględnieniu głosów ważnie oddanych, gdy tak się nie stanie, wójt zachowuje swoje stanowisko.

Inaczej kwestia konsekwencji nieudzielenia absolutorium wygląda w samorządzie powiatowym i  województwa. Wynika to z faktu, że zarządy w powiecie i województwie nie pochodzą z wyborów bezpośrednich, ale są wybierane przez organy stanowiące.  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. 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 zarządu.

**Absolutorium a raport o stanie gminy**
Zgodnie z ostatnimi zmianami w ustawach samorządowych, m.in. o samorządzie gminnym, wprowadzono instytucję tzw. raportu o stanie gminy. To nowa instytucja. W gminie instytucja ta została wprowadzona przepisem art.  28aa ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepisy przewidują, że wójt co roku do 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. Raport taki obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Odnośnie do takiego raportu rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące jego zawartości.

Rada gminy rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę. W debacie nad raportem o stanie gminy radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych. W debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos.

Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:
1) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 20 osób;
2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 50 osób.

Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby.

Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta.

Podsumowując, raport i absolutorium to dwie odrębne instytucje, co prawda proceduralnie w pewnym stopniu powiązane, ale jednak oceniające inne płaszczyzny działalności JST.