

Procedury absolutoryjne i udzielanie wotum zaufania organom wykonawczym w samorządzie terytorialnym w 2020 roku

dr Grzegorz Leśniewicz
Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

Wśród kompetencji organów uchwałodawczo-kontrolnych działających w samorządzie najbardziej istotnymi wydają się być procedury związane z oceną działalności organów wykonawczych. Procedury te dotyczyły do niedawna jedynie oceny sprawozdań z wykonania budżetu, sprawozdań finansowych a w konsekwencji podejmowania uchwał w sprawie udzielania absolutorium wójtom, burmistrzom, prezydentom a także odpowiednio zarządom powiatów i województw. Sytuacja zmieniła się wraz z kadencją 2018-2023. Nowe rozwiązania dotyczące oceny organów wykonawczych zostały wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹. Wśród kilku nowych instytucji i procedur związanych ze zwiększeniem transparentności działalności organów jst ustawa wprowadziła także instytucję raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego oraz wotum zaufania dla organów wykonawczych.

W bieżącym roku radni wszystkich szczebli realizować będą zatem po raz drugi dwie procedury podsumowujące pracę organów wykonawczych. Szczególnie istotne będzie to w samorządzie gminnym, gdzie zarówno w przypadku procedur absolutoryjnych jak i udzielania wotum zaufania konsekwencje negatywnej oceny dokonanej przez radnych mogą być inne niż te, z którymi mieliśmy do czynienia w roku ubiegłym. W przypadku absolutorium w gminie związane to jest z faktem, iż w drugim roku kadencji nie funkcjonuje już swego rodzaju „okres ochronny” opisany w treści ustawy

o samorządzie gminnym². Przepis art. 28 a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym określa bowiem, że tylko 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. Uchwały podejmowane przez rady w roku 2019 uchwalane były przed upływem 9 miesięcznego okresu opisanego powyżej. Z kolei w przypadku wotum zaufania dla organów wykonawczych gminy funkcjonuje w ustawie ustrojowej zapis mówiący, iż: w przypadku nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta³. Podobnych okresów ochronnych nie ma w ustawach z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. W przypadku samorządu powiatowego i samorządu województwa fakt nieudzielenia absolutorium czy wotum zaufania zarządom już w roku 2019 oznaczał złożenie wniosku o odwołanie zarządów powiatów lub województw.

Na powyższą sytuację nakłada się dodatkowo zjawisko epidemii, z którą wciąż mamy do czynienia w bieżącym roku. Ze względu na ten fakt zmianie uległy niektóre terminy związane z udzielaniem procedur absolutoryjnych i związanych z przedstawianiem i rozpatrywaniem raportu o stanie jst a także udzielania wotum zaufania organom wykonawczym w samorządzie. Ponadto w okresie epidemii organy kolegialne

1 Art. 1 pkt 11) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.)

2 Art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.).

3 Art. 28aa ust. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.).

samorządu mają możliwość obradowania w systemie zdalnym co może mieć istotne znaczenie przy realizacji debaty nad raportem o stanie jst z udziałem mieszkańców.

Powyższe dwa elementy wymuszają na samorządowcach wszystkich szczebli bardzo poważne podejście do procedur kwitujących organy wykonawcze za rok ubiegły. Stąd należy je podjąć i realizować w sposób szczególnie staranny, dopełniając wszelkich procedur związanych z tym elementem pracy rad i sejmików.

Procedury absolutoryjne

Podstawą prawną realizacji procedur absolutoryjnych w samorządzie są właściwe ustawy ustrojowe dotyczące gmin, powiatów i województw, w tym:

- art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 12 pkt 6), 13 ust. 2, 16 ust. 3, art. 30 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym,
- art. 18 pkt 10, art. 19 ust. 3, art. 30 ust. 3, art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa.

Dodatkowo szereg uregulowań dotyczących procedur absolutoryjnych w jst odnajdujemy w treści art. od 266 do 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz art. 11 ust. 1 pkt 6, art. 13 pkt 5 i pkt 8, art. 18a ust. 3, art. 19, art. 20 i art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Całokształt wymienionych wyżej przepisów opisuje zwięzłą i czytelną procedurę udzielania absolutorium organom wykonawczym działającym w samorządzie. Opisując ją na przykładzie gminy należy wskazać, że w pierwszej kolejności do wyłącznej kompetencji rady gminy należy, w szczególności uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Jest to niezbywalna kompetencja organu uchwałodawczo-kontrolnego w gminie.

Procedura związana z udzielaniem absolutorium rozpoczyna się w praktyce wraz ze złożeniem przez wójta (burmistrza, prezydenta) sprawozdania finansowego. na podstawie art. 270 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym.

Ustawa ustrojowa dotycząca samorządu gminnego opisuje dalszy tryb procedowania w powyższej kwestii oraz potencjalne konsekwencje nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) absolutorium. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Uchwała taka 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 i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie wniosku komisji rewizyjnej dotyczącego udzielenia absolutorium.

Zasady i terminy podejmowania uchwał o udzieleniu absolutorium organom wykonawczym w samorządzie opisane są w treści art. 271 ustawy o finansach publicznych. Stanowi on, że nie później niż dnia 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; sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, opinią regionalnej izby obrachunkowej, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i stanowiskiem komisji rewizyjnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać ponadto przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do wyżej opisanych dokumentów.

Niezwykle istotne zadanie w procedurze absolutoryjnej ma komisja rewizyjna rady. Zgodnie z treścią art. 270 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje ponadto sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia jst. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego (jst. powyżej 150 tys. mieszkańców) przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również sprawozdanie z tego badania.

Z kolei działając na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym opiniuje ona wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez właściwą terytorialnie regionalną izbę obrachunkową.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

W ciągu siedmiu dni od jej podjęcia wójt (burmistrz, prezydent) uchwałę w sprawie absolutorium przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej.

Konsekwencją nieudzielenia absolutorium władzom wykonawczym gminy może być podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta). Może stać się to na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Przed podjęciem takiej uchwały rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta (burmistrza, prezydenta).

Procedury absolutoryjne realizowane w samorządach powiatowym i województwa są analogiczne. Różnice mogą dotyczyć jedynie skutków nieudzielenia zarządowi absolutorium. Zgodnie z treścią właściwych ustaw ustrojowych, uchwała rady powiatu (sejmiku województwa) w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Rada powiatu (sejmik województwa) rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z tej przyczyny absolutorium na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Następuje to po zapoznaniu się z opiniami komisji rewizyjnej o sprawozdaniu z wykonania budżetu, opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium oraz z uchwałą regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady powiatu (sejmiku województwa) o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Odwołanie zarządu może nastąpić większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady (sejmiku województwa), w głosowaniu tajnym⁴.

Na marginesie powyższych rozważań należy wskazać, iż procedura udzielania absolutorium oparta jest zatem (w przeciwieństwie do uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny) na obiektywnych, dających się zmierzyć kryteriach. Stąd rada gminy, powiatu czy sejmik województwa, podejmując w tej sprawie uchwałę, stwierdza, czy budżet był wykonany zgodnie z wolą rady (sejmiku), a więc zgodnie z uchwałą budżetową, a także czy wykonanie to było rzetelne, celowe i gospodarne. Ścisły związek procedury absolutoryjnej z oceną wykonania budżetu jst ma tutaj istotne znaczenie. Zgodnie z utrwalonym już poglądem - instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek oceną polityczną działalności władz wykonawczych inną

niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ten pogląd podkreślany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwałach regionalnych izb obrachunkowych. Przywołując zapis orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1996/00: „*uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla wójta musi być podejmowana na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkich przyczyn powodujących różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania. Jeżeli więc ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, iż jego wykonanie odpowiada w całości budżetowi uchwalonemu, to rada gminy nie ma podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w nieudzieleniu wójtowi absolutorium*”⁵.

Dlatego też zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy wójta nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

Raport o stanie jst i wotum zaufania dla władz wykonawczych

W przeciwieństwie do procedur absolutoryjnych instytucja wotum zaufania dla organów wykonawczych w samorządzie jest mechanizmem nowym, realizowanym po raz pierwszy w roku ubiegłym⁶. Tryb procedowania w tym zakresie oraz ocena jego poprawności utrudniona jest przez kilka elementów. Przede wszystkim doświadczenia samorządowców w tym zakresie są zaledwie roczne oraz brak jest orzecznictwa oceniającego w sposób jednoznaczny realizację procedur związanych z wotum zaufania. Wreszcie kształt przepisów ustawowych pozostawia szereg wątpliwości interpretacyjnych.

Instytucja wotum zaufania powiązana jest ściśle z procedurą przedstawiania i debaty nad raportem o stanie jednostek samorządu terytorialnego. Całość zagadnienia jest jednak regulowana przez jeden tylko artykuł ustaw ustrojowych samorządu⁷. Procedura jest natomiast podobna we wszystkich szczeblach samorządu. Można ją podzielić na kilka etapów.

Przedstawienie raportu. Raport obejmuje w szczególności cztery obligatoryjne obszary: podsumowanie działalności władz wykonawczych w roku poprzednim, realizację polityk,

4 Art. 30 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.) oraz art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815.).

5 Wyrok NSA z dnia 26 października 2000 roku, sygn. akt SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64.

6 Art. 1 pkt 11) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

7 Art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 34a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815).

programów i strategii, realizację uchwał rady gminy i realizację budżetu obywatelskiego. Ustawodawca milczy na temat formy przedstawienia raportu. Stąd uznać należy, iż może on mieć formę tradycyjną, elektroniczną, prezentacji multimedialnej a nawet w skrajnej formie filmu (niemniej jednak obejmujących obligatoryjne elementy raportu wynikające z treści ustaw ustrojowych samorządu). Oczywiście rada (sejmik) może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu. Jest to jedynie prawna możliwość dookreślenia przez organ stanowiąco-kontrolny wymogów raportu. Rada (sejmik) może ale nie musi z tego przywileju skorzystać. Przedstawienie raportu przez organ wykonawczy zgodnie z treścią ustaw ustrojowych samorządu powinno odbyć się na sesji rady (sejmiku) nie później niż do 31 maja. W ocenie autora powinno się to odbyć na sesji, która powinna być zwołana do dnia 31 maja o czym świadczą literalnie przepisy ustaw ustrojowych⁸. Niemniej jednak na sesji, podczas której przedstawiony jest raport nie jest on rozpatrywany.

Rozpatrzenie raportu. Rozpatrzenie raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego odbywa się podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium władzom wykonawczym. Raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności, czyli przed absolutorium.

Deбата nad raportem. Nad przedstawionym raportem o stanie jst przeprowadza się debatę. W debacie nad raportem o stanie województwa radni zabierają głos bez ograniczeń czasowych. W przedmiotowej debacie mogą zabierać głos mieszkańcy. Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w debacie, składa do przewodniczącego rady (sejmiku) pisemne zgłoszenie, poparte podpisami wymaganej ustawą liczby mieszkańców jst⁹. Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie województwa. Przy takim brzmieniu ustaw ustrojowych oznacza to, w opinii autora, że mieszkańcy winni zgłosić się do debaty nie później niż jeden dzień przed majową sesją rady (sejmiku), na której przedstawiany jest raport. Mieszkańcy są dopuszczani do

głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady (sejmiku) zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada (sejmik) postanowi o zwiększeniu tej liczby. Zwiększenie liczby mieszkańców może nastąpić w formie uchwały rady (sejmiku).

Podjęcie uchwały w sprawie wotum zaufania. Po zakończeniu debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego rada (sejmik) przeprowadza głosowanie nad udzieleniem władzom wykonawczym wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wotum zaufania rada (sejmik) podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (sejmiku). Niepodjęcie uchwały o udzieleniu władzom wykonawczym wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania.

Skutki nieudzielenia wotum zaufania. Skutki takiej decyzji są inne w samorządzie gminnym a inne w samorządzie powiatowym i samorządzie województwa.

W przypadku gminy nieudzielenie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta. Rada gminy może podjąć tej treści, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi wotum zaufania. Uchwałę taką rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Znamiennym jest, iż w tym roku w gminach może po raz pierwszy realizowany być mechanizm przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta z tego tytułu.

Inne mechanizmy występują w samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Nieudzielenie przez radę powiatu lub sejmik województwa wotum zaufania zarządowi jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada powiatu i sejmik województwa rozpoznaje sprawę odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia wotum zaufania na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada powiatu i sejmik województwa może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym.

Terminy realizacji procedur absolutoryjnych i wotum zaufania w 2020 roku

W związku z obowiązywaniem na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wprowadzono cały szereg przepisów doraźnych dotyczących funkcjonowania samorządu. Przepisy te mają charakter incydentalny i nie zmieniają treści ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Tego rodzaju przepisem jest m. in. ustawa z dnia 2 marca 2020 r.

8 Art. 28a ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) art. 30a ust. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.) oraz art. 34a ust. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815.).

9 Liczba wymaganych podpisów określona została w treści Art. 28a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j.:Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) art. 30a ust. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 34a ust. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815.).

o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰. Zgodnie z jej treścią Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, może określić inne terminy wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania sprawozdań lub informacji, o których mowa w ustawach o rachunkowości, o finansach publicznych o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw. Oznacza to, że w przedmiotowym rozporządzeniu mógł zostać określony inny niż wymieniony w art. 270 ust. 1 ustawy o finansach publicznych termin przedstawienia radzie (sejmikowi) sprawozdania finansowego. Jednocześnie w cytowanej wyżej ustawie zapisano, iż w przypadku określenia w rozporządzeniu nowego terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. W konsekwencji w tym terminie rada (sejmik) podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium władzom wykonawczym. Natomiast komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wnioski w sprawie absolutorium dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu lub zarządu województwa w terminie 15 dni przed dniem wskazanym w rozporządzeniu¹¹.

Na podstawie powyższej delegacji ustawowej Minister Finansów wydał w dniu 31 marca 2020 r. rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji. Zgodnie z treścią § 4 pkt 2) cytowanego wyżej rozporządzenia o 60 dni przedłużono terminy złożenia sprawozdań wymienionych w art. 270 ust 1 i 4 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że termin przedstawienia sprawozdania finansowego za rok 2019 wydłużono do dnia 30 lipca 2020 roku¹². Jednocześnie termin rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozda-

nia finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu wydłużono do dnia 29 sierpnia 2020 roku. W konsekwencji zatem - także podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wydłużono do dnia 29 sierpnia 2020 roku. Oczywiście przepis ma charakter incydentalny i dotyczy jedynie terminu przekazania sprawozdania finansowego i podjęcia uchwał w opisanych wyżej sprawach.

Odrębnym przepisem uregulowano sprawę przedkładania radzie (sejmikowi) raportu o stanie jst. Zgodnie z treścią ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 termin przedstawienia raportu o stanie jst przedłuża się również o 60 dni. Tym samym termin ustalony w ustawach ustrojowych na dzień 31 maja - w roku 2020 przedłużony został do dnia 30 lipca. W kontekście treści art. 28aa ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym art. 30a ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym oraz art. 34a ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa uznać należy, że termin podjęcia uchwały w sprawie wotum zaufania został w roku 2020 także przedłużony do dnia 29 sierpnia 2020 roku. Nadmienić przy tym należy, że przedłużenie terminów opisanych powyżej oznacza jedynie możliwość wydłużenia procedur. Nie ma zatem przeszkód aby wszystkie opisane powyżej procedury realizować w typowych terminach określonych w ustawach ustrojowych samorządów czy ustawie o finansach publicznych.

Reasumując treść przedłożonych rozważań należy wskazać na następujące kwestie. Przede wszystkim procedury związane z absolutorium oraz udzielaniem wotum zaufania za rok 2019 nie zmieniły się. Przedłużeniu uległy jednak niektóre terminy w tym przedłożenia sprawozdań finansowych, raportu o stanie jst a także terminu rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz udzielenia absolutorium władzom wykonawczym. Po drugie procedura absolutoryjna jest już ukształtowana wieloletnią praktyką w tym zakresie i nie powinna samorządowcom przysparzać nadzwyczajnych problemów proceduralnych i technicznych. Po trzecie trudniejszą wydaje się być w tym roku procedura rozpatrywania raportu o stanie jst. W ocenie autora będzie tak ze względu na pewną niespójność zapisów ustawowych w tym zakresie krótki okres obowiązywania przedmiotowych przepisów i spory toczące się wokół ich treści. Dodatkowo w gminach w tym roku po raz pierwszy może dojść do wszczęcia procedur referendalnych w wyniku nieudzielenia wójtom, burmistrzom i prezydentom. Ustawodawca dał ponadto samorządowcom możliwość odbywania

10 Art. 15 zzh ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 568).

11 Tamże.

12 § 4 pkt 2) Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. 2020 poz 570).

obrad w okresie epidemii w systemie zdalnym¹³. Takie rozwiązanie, jakkolwiek możliwe przy sesji absolutoryjnej połączonej z wotum zaufania, nie wydaje się być jednak uzasadnione do zarekomendowania, w związku z prawdopodobnymi trudnościami technicznymi, zapewnioną ustawowo jawnością obrad organów samorządu oraz potencjalnym udziałem mieszkańców w debacie o stanie jst. Niemniej jednak w sytuacji szczególnej, odbycie sesji w trybie zdalnym wydaje się także możliwe do realizacji.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, wydaje się, iż w 2020 roku przeprowadzenie procedur kwitujących działalność władz wykonawczych za rok ubiegły będzie dla samorządowców trudniejsze do realizacji.

¹³ Art. 15zxx ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 568).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl