

Bogusław Kotarba
Uniwersytet Rzeszowski
Instytut Nauk o Polityce
e-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl
tel. 17 872 10 58

Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka

Streszczenie. W państwach demokratycznych samorzady terytorialne realizują wiele zadań publicznych. Powoduje to konieczność oceny ich funkcjonowania oraz weryfikacji osiągniętych efektów. Istnieją różne systemy i sposoby kontroli podmiotów publicznych. W Polsce jedną ze zinstytucjonalizowanych form w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest absolutorium udzielane organowi wykonawczemu w związku z realizacją budżetu. Na potrzeby artykułu, wykorzystując metodę *desk research* oraz analizę instytucjonalno-prawną, dokonano analizy uwarunkowań wpływających na przebieg procedury absolutorijnej. Pozytywnie zweryfikowano tezę: w obecnym kształcie absolutorium nie wypełnia w należyty sposób funkcji przypisanych kontroli i nie niesie ze sobą rzeczywistej oceny działalności (nawet tylko w zakresie wykonania budżetu) organów wykonawczych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, budżet, absolutorium, kontrola

1. Wstęp

Szeroki i ciągle powiększający się zakres zadań, które spoczywają na współczesnych państwach, powoduje, że należyte ich wykonywanie wymaga przekazania części z nich na niższe poziomy. W demokratycznych państwach dąży się do decentralizacji, której podstawę stanowi zasada subsydiarności. Decentralizacja państwa swój najgłębszy wyraz ma w przekazywaniu kompetencji samorządom terytorialnym. O prawie społeczności lokalnych do samodzielnego kierowania

i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych mówi zarówno Europejska Karta Samorządu Lokalnego, jak i polska Konstytucja¹.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST), tak jak każda działalność człowieka, podejmowana indywidualnie czy też grupowo, w sposób naturalny podlega kontroli. W życiu publicznym kontrola nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza w obszarach związanych z wykonywaniem władzy. Jest niezbędna, by system społeczny i związane z nim instytucje funkcjonowały należycie, to znaczy zgodnie z przyjętymi przez ogół członków normami, zarówno prawnymi, moralnymi, jak i zwyczajowymi. Nie mniej istotna jest kontrola wszelkich działań pod kątem realizacji założonych celów. Odbywa się ona w różny sposób, często dokonywana jest niejako automatycznie, bez uświadomienia sobie do końca tego faktu (zwłaszcza w przypadku kontroli wewnętrznej, tzn. takiej, w której sami poddajemy weryfikacji swoje poczynania).

Jedną z form kontroli publicznej obowiązującej na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, zinstytucjonalizowaną w sensie formalnoprawnym, jest absolutorium. „Akt absolutoryjny jest narzędziem kontroli przez organ stanowiący wykonania budżetu, odzwierciedlonego w sprawozdaniu rzetelnym i sporządzonym prawidłowo pod względem formalnym, jest wyrazem końcowej oceny działalności zarządu [również wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako jednoosobowych organów wykonawczych – B.K.] w tym względzie” [Sawicka 1999: 8-9]. Czy jednak tak jest w codziennej praktyce?

Na potrzeby artykułu, na tle obowiązujących regulacji prawnych, dokonano analizy uwarunkowań, które znacząco wpływają na efekty procedur absolutoryjnych w jednostkach samorządu terytorialnego². Przyjęto tezę: w obecnym kształcie absolutorium nie wypełnia w należyty sposób funkcji przypisanych kontroli i nie niesie ze sobą rzeczywistej oceny działalności (nawet tylko w zakresie wykonania budżetu) organów wykonawczych. W badaniu zastosowano głównie metodę *desk research* oraz analizę instytucjonalno-prawną. Wykorzystano obowiązujące akty prawne, rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, dokumenty urzędowe, jak również literaturę przedmiotu.

2. Kontrola w sferze publicznej

W sferze publicznej najważniejszą rolę odgrywa państwo, ze swoimi instytucjami i organami, których zadaniem jest zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa

¹ Art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1999, nr 124, poz. 607; art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² W tekście nie odwoływano się wprost do absolutorium udzielanych zarządom związków komunalnych, gdyż w swej istocie nie różnią się od procedur dotyczących JST.

oraz warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, co jednocześnie powinno sprzyjać zaspokajaniu aspiracji indywidualnych. Wielowymiarowość podejmowanych przez różne podmioty działań powoduje, że konieczna ocena ich funkcjonowania oraz weryfikacja osiąganych efektów wymaga przyjęcia odpowiednich rozwiązań o charakterze instytucjonalnym. „Całość organów kontroli funkcjonujących w każdym państwie składa się na pojęcie systemu organów kontroli publicznej działających w celu urzeczywistnienia podstawowego zadania, jakim jest dokonanie ustaleń i ocen w zakresie realizacji zadań w konkretnych dziedzinach” [Sylwestrzak 2006: 7].

Kontrola jest w różny sposób definiowana [zob. Jagielski 2007: 11-18], jednak w każdym ujęciu znajdujemy jej podstawowe elementy: „(1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, (2) ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności, (3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu” [Boć 2007: 376]. Realizacja kontroli jest więc procesem, a nie krótkotrwałym, jednowymiarowym zdarzeniem. Odbywa się na podstawie określonych kryteriów (mierników), wśród których za najważniejsze można uznać legalność, celowość, rzetelność oraz gospodarność.

Na podstawie kryterium legalności dokonywana jest ocena zgodności działań z obowiązującymi przepisami prawa. Wydawać by się mogło, że jest to kryterium obiektywne i jego stosowanie nie powinno nastęrczać trudności. Jednak przeczy temu praktyka, w której często pojawiają się różnice w sposobie interpretacji przepisów, powodujące trudności w jednoznacznej i nie budzącej kontrowersji ocenie aktywności kontrolowanego podmiotu. Niejednokrotnie różnice rozstrzygane są dopiero na drodze postępowania sądowego. Jeszcze trudniejsze jest posługiwanie się pozostałymi kryteriami, ponieważ ocena, czy podjęte działania były celowe oraz rzetelnie i efektywnie zrealizowane, jest zawsze obciążona subiektywizmem kontrolującego.

Istnieje wiele typologii kontroli, które ułatwiają ich analizę. Ze względu na podmiot, który dokonuje czynności kontrolnych, wyróżniamy kontrolę publiczną, sprawowaną przez instytucje i organy państwowe bądź organy samorządowe oraz kontrolę społeczną, wykonywaną przez obywateli i niepaństwowe organizacje (związki zawodowe, partie polityczne, organizacje pozarządowe) [Sylwestrzak 2006: 8-9]. Kontrola może być wykonywana samodzielnie przez podmiot prowadzący określoną działalność w toku bieżącej działalności, wówczas określamy ją mianem kontroli funkcjonalnej, lub też przez specjalnie do tego powołaną instytucję/organ, wówczas mamy do czynienia z kontrolą instytucjonalną. Odbywa się ona według określonego prawnie trybu.

Jeżeli organ kontrolny jest elementem struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego, wówczas jego działania sprawdzające stanowią kontrolę

wewnętrzna. W przypadku gdy nie jest powiązany organizacyjnie z podmiotem kontrolowanym, wówczas mówimy o kontroli zewnętrznej. Najbardziej znaną instytucją dokonującą kontroli zewnętrznych jest Najwyższa Izba Kontroli.

Stosując kryterium czasu, w którym kontrola jest przeprowadzana, można wyróżnić kontrolę uprzednią (wstępną, wyprzedzającą, *ex ante*), kontrolę bieżącą (faktyczną) oraz następczą (*ex post*). Kontrola uprzednia podejmowana jest jeszcze przed rozpoczęciem faktycznych działań wykonawczych i ma na celu sprawdzenie, czy zostały one należycie przygotowane i uprawdopodobniają osiągnięcie zamierzonych celów. Kontrola bieżąca podejmowana jest w trakcie wykonywania określonych zadań, w pewnym sensie ma permanentny charakter i wiąże się przede wszystkim z kontrolą wewnętrzną. Jeżeli kontrola przeprowadzana jest po wykonaniu jakiegoś przedsięwzięcia, zrealizowaniu określonej całości, wówczas jest kontrolą następczą.

Kontrole mogą mieć różny zakres, stąd stosując to kryterium, można wyróżnić kontrolę całościową (kompleksową, generalną), obejmującą całokształt działalności kontrolowanego podmiotu, oraz kontrolę wycinkową (problemową, fragmentaryczną), koncentrującą się na wybranych elementach aktywności kontrolowanego.

Z punktu widzenia analizy terminu „kontrola” istotne znaczenie mają różnice pomiędzy kontrolą a nadzorem. Kontrola jest pojęciem szerszym – nadzór stanowi jej formę, której charakterystyczną cechą jest „przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia” [Jagielski 2007: 7; por. Wytrążek 2006: 40-43].

Kontrola powinna pełnić określone funkcje. Andrzej Sylwestrzak [2007: 17] uważa, że są to: funkcja informacji, korekta podejmowanych decyzji, utrwalanie wzorców właściwego postępowania, pogłębianie gwarancji praworządności oraz ogólne podnoszenie kultury pracy. Wydaje się, że najistotniejsze znaczenie mają działania korygujące oraz informacyjne. Pierwsze umożliwiają naprawienie błędów już popełnionych oraz uniknięcie ich w przyszłości, drugie – dzięki zbieraniu, agregowaniu i upowszechnianiu wyników kontroli – pełnią rolę edukacyjno-prewencyjną dla podobnych podmiotów, które – choć nie poddane bezpośredniej kontroli – z racji wykonywania podobnych zadań mogą czerpać właściwe wzorce postępowania. Ponadto kontrole dostarczają informacji przydatnych w procesie doskonalenia prawa, uwidaczniają problemy pojawiające się w praktyce, dają również ogólny obraz jakości funkcjonowania administracji publicznej.

3. Absolutorium – narzędzie niedoskonałe

Przepisy regulujące absolutorium znajdują się w ustrojowych ustawach samorządowych³, w ustawie o finansach publicznych⁴ oraz w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych (RIO)⁵. Zgodnie z przepisami ustrojowymi do wyłącznej właściwości organów stanowiących jednostek samorządów terytorialnych należy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu, odpowiednio wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu oraz zarządowi województwa. Takie regulacje pozwalają uznać absolutorium za rodzaj kontroli wewnętrznej⁶.

Procedura absolutoryjna jest sformalizowana. Rozpoczyna ją przedstawienie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego organowi stanowiącemu sprawozdań rocznych: 1) z wykonania budżetu, 2) z wykonania planów finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury i samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem spółek prawa handlowego), 3) finansowego, oraz informacji o stanie mienia komunalnego (wymóg ten wprowadziła dopiero ustawa o finansach publicznych z 2009 r., wcześniej informacja taka była załączana do projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego) [Budner-Iwanicka 2011: 54-55]. Kolejnymi etapami są ocena sprawozdań, sporządzenie wniosku w sprawie absolutorium i zaopiniowanie go przez regionalną izbę obrachunkową oraz podjęcie uchwały przez organ stanowiący w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. W przypadku nieudzielenia absolutorium podejmowane są czynności związane z ewentualnym odwołaniem organu wykonawczego.

Sprawozdania poddawane są analizie przez komisję rewizyjną, która w procesie absolutoryjnym odgrywa szczególną rolę, gdyż opiniuje wykonanie budżetu i tylko ona jest władna sformułować wniosek do organu stanowiącego w sprawie

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 446; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 814; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 486.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 561.

⁶ Wprawdzie w procedurze absolutoryjnej uczestniczą obligatoryjnie również regionalne izby obrachunkowe, jednak (pomijając kwestię nadzoru nad zgodnością z prawem uchwały absolutoryjnej) wydają one tylko opinie o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Chociaż dostarczają one pewnej wiedzy na temat przedłożonych sprawozdań i wniosków i powinny być brane pod uwagę, to jednak nie mają charakteru wiążącego [por. Sawicka 1999: 6].

udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu⁷. Pewną zaletą przeprowadzania badania sprawozdań przez komisję rewizyjną jest jej skład. Zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych każdy klub radnych musi mieć w niej swojego przedstawiciela, co umożliwia wszystkim siłom politycznym wgląd w działania samorządu. Tym samym zmniejszają się możliwości pomijania w toku jej prac badania działań, które mogą wywrzeć negatywny wpływ na ocenę organu wykonawczego. Pojawia się jednak wątpliwość, na ile komisja rewizyjna, nawet odzwierciedlająca układ sił politycznych w radzie, jest w stanie poddać wykonanie budżetu rzeczywistej kontroli.

Na pierwszy plan wysuwa się problem kompetencji członków komisji. Reprezentują oni tzw. czynnik społeczny i niekoniecznie muszą wykazywać szczegółową wiedzę na temat finansów publicznych, zasad budżetowych, rachunkowości itd.⁸ Poza tym ocenie poddawane są sprawozdania sporządzone przez organy wykonawcze, a ich weryfikacja pod względem zgodności z innymi dokumentami księgowymi, nawet w jakiejś części, jest praktycznie niemożliwa. Oczywiście błędna byłaby teza, że organy wykonawcze powszechnie przedkładają do oceny nierzetelne sprawozdania, jednak sytuacji takich nie można wykluczyć. Również regionalne izby obrachunkowe w toku procedury absolutoryjnej nie są w stanie dokonać takiej weryfikacji i czasami wydają pozytywne opinie o sprawozdaniu w sytuacji, gdy później, np. w toku kompleksowej kontroli jednostki samorządu terytorialnego, stwierdzają nieprawidłowości [Talik (oprac.) 2000: 33].

Wydaje się, że w takiej sytuacji kontrola wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przedłożonego przez organ wykonawczy sprawozdania powinna sprowadzać się do kwestii, w których członkowie komisji będą w stanie dokonać rzeczywistej oceny; na przykład wybranych obszarów działalności samorządu, takich jak polityka inwestycyjna czy zaspokajanie

⁷ Wynika to wprost z ustaw ustrojowych; art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ustawy o samorządzie województwa, jak również z orzecznictwa sądów administracyjnych, np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/PO 921/10, LEX nr 842917; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 225/08, LEX nr 490091. Przy czym warto zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych (również tu przywołanym) znajdujemy pogląd, że treść wniosku komisji rewizyjnej nie ma charakteru wiążącego i organ stanowiący może podjąć uchwałę zawierającą inne rozstrzygnięcie niż proponowane we wniosku komisji. Odmiennie zdanie wyraził Mirosław Paczocha [2004: 12], którego zdaniem „głosowaniu w sprawie absolutorium podlega wniosek o udzielenie lub wniosek o nieudzielenie absolutorium, sformułowany przez komisję rewizyjną rady gminy”.

⁸ Kwestię niefachowości komisji rewizyjnych podniósł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 25 października 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 782/10, LEX nr 748060, stwierdzając: „organy niefachowe, takie jak rada miejska czy jej organ wewnętrzny – komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego RIO w kwestii wykonania budżetu”.

najistotniejszych potrzeb społeczności lokalnej. Jednak spotykamy się tu z co najmniej dwiema istotnymi przeszkodami. Po pierwsze, opinia komisji rewizyjnej musi dotyczyć całościowego wykonania budżetu, a nie poszczególnych pozycji. I chociaż praktycznie i tak opinia sformułowana jest na podstawie cząstkowych przesłanek, to mimo wszystko musi posiadać, przynajmniej formalnie, walor ogólności, a skoncentrowanie się na wybranych problemach skutkuje negatywnym zaopiniowaniem przez RIO wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie lub udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu [Budner-Iwanicka 2011].

Po drugie, dokonanie całościowej oceny wymagałoby dużo więcej czasu, niż jedno, a nawet kilka (zwykle jedno-dwugodzinnych) posiedzeń⁹. Sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego to obszerny dokument, liczący od kilkudziesięciu stron w małych gminach do kilkuset w dużych. Trudno wyobrazić sobie, że w takiej sytuacji możliwa jest jego solidna analiza przez kilka osób bez profesjonalnego przygotowania. Konieczność spełnienia przywołanych wymogów stawia w pewien sposób w uprzywilejowanej sytuacji organy wykonawcze, dysponujące i profesjonalną kadram, i najszerszą wiedzą na temat budżetu i jego realizacji. Co więcej, jako podmioty przygotowujące sprawozdania mogą w ich opisowej części, najbardziej zrozumiałej dla nieprofesjonalistów, uwypuklać pozytywy, natomiast pomijać lub pomniejszać wagę negatywów.

Kolejnym mankamentem etapu oceny sprawozdań z wykonania budżetu jest, utrwalone w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, stanowisko, że powinna się ona koncentrować na weryfikacji kwotowego wykonania dochodów i wydatków budżetu. „Jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi, nie wykaże i nie uzasadni, iż – w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej – doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium”¹⁰. Wprawdzie nie wyklucza to dokonania oceny działalności organu wykonawczego według innych kryteriów – celowości, rzetelności, gospodarności, jednak zgodnie z przyjętą linią orzecniczą negatywna ocena wykonania budżetu

⁹ Analiza protokołów posiedzeń komisji rewizyjnych dwóch największych pod względem liczby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego – Warszawy i Krakowa – ujawniła, że sprawozdania z wykonania budżetu były oceniane/analizowane odpowiednio podczas sześciu (w 2013 r.) i czterech (w 2012 r.) posiedzeń (niepoświęconych wyłącznie temu tematowi). Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, Posiedzenia Komisji Rewizyjnej, http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Rada_Warszawy_2010_2014/Komisje/Posiedzenia_komisji/Komisja_Rewizyjna/default.htm [dostęp: 8.07.2013]; Biuletyn Informacji Publicznej m. Krakowa, Protokoły posiedzeń komisji Rady Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=29973&sub=komisja_posiedzenia&query=id%3D1103 [dostęp: 8.07.2013].

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789.

tylko ze względu na wymienione kryteria w samej procedurze opiniowania wykonania budżetu i wnioskowania w sprawie absolutorium nie ma decydującego znaczenia.

Można przypuszczać, że takie stanowisko podyktowane jest dążeniem do odpolitycznienia procedury absolutoryjnej. Podejście to narodziło się w okresie, kiedy w Polsce funkcjonował jeden poziom samorządu terytorialnego – gminy, a ich organy wykonawcze (zarządy) powoływane były przez rady gmin, co pozwalało również w stosunkowo łatwy sposób je odwołać. Dążenie do powiązania absolutorium z oceną wykonania budżetu ujętą przede wszystkim kwotowo, sprzyjało stabilności władzy wykonawczej. Jednak wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w 2002 r.¹¹ spowodowało, że odwołanie organu wykonawczego w wyniku nieudzielenia mu absolutorium nie jest już takie łatwe¹² i ta swoista ochrona straciła rację bytu. Zmiana okoliczności prawnych i faktycznych nie wpłynęła jednak na zmianę linii orzeczniczej.

Wobec takiej wagi kwotowego wykonania budżetu w procedurze absolutoryjnej pojawia się pytanie, na ile kryterium to odzwierciedla prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej i stanowi właściwą ocenę działalności organu wykonawczego. Generalnie skwantyfikowane wskaźniki uznawane są za obiektywne i odzwierciedlające w precyzyjny sposób określoną rzeczywistość. W przypadku oceny wykonania budżetu nie jest to takie oczywiste. Wątpliwości budzą co najmniej dwie okoliczności. Wykonanie poszczególnych części budżetu oraz jednostkowych zadań w ujęciu kwotowym (i wynikającym z niego procentowym), prowadzące w konsekwencji do oceny całego budżetu, tak naprawdę jest powierzchownym obrazem. Bez dogłębnej analizy towarzyszących temu innych okoliczności może sugerować wyciągnięcie błędnych wniosków. Na przykład możliwe jest zrealizowanie inwestycji za cenę niższą (czasami nawet o kilkadziesiąt procent) od zaplanowanej w budżecie, w wyniku korzystnego postępowania przetargowego. Co w takim razie odzwierciedla wydatkowana kwota i niższy procentowy wskaźnik wykonania? Trzeba wziąć pod uwagę, że w niektórych gminach, zwłaszcza mniejszych, których budżet oscyluje wokół kilkunastu milionów złotych, jedno duże zadanie inwestycyjne może stanowić kilka, a nawet kilkanaście procent wydatków ogółem i istotnie wpływać na końcowy wynik realizacji budżetu.

Podobna sytuacja może zajść i w innych przypadkach. Do niższego kwotowego wykonania niektórych wydatków budżetowych może przyczynić się

¹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984.

¹² W kadencji 2002-2006 odbyło się łącznie (nie tylko z powodu nieudzielenia absolutorium) 71 referendów w sprawie odwołania organu wykonawczego, a ich skuteczność wyniosła tylko 13% [Piasecki 2009: 355-356].

oszczędne gospodarowanie środkami, nieponiesienie zaplanowanych, a ostatecznie niekoniecznych wydatków czy też korzystna sytuacja rynkowa i niższe ceny kupowanych towarów i usług. W takim przypadku niższe kwotowo wykonanie budżetu nie odzwierciedla błędów organu wykonawczego, wręcz przeciwnie, może być świadectwem jego prawidłowych, korzystnych dla jednostki samorządu terytorialnego działań (w sytuacji, gdy oszczędności nie wynikają z przyczyn obiektywnych).

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości jest trudność określenia, jaką rozbieżność pomiędzy kwotami planowanymi a wykonanymi należy uznać za istotną dla oceny wykonania budżetu. Żaden akt prawny tego nie reguluje, więc należy przyjąć, że ustawodawca pozostawił tę kwestię uznaniowości organów stanowiących oraz regionalnych izb obrachunkowych. Z takim podejściem należy się zgodzić, bo ustanowienie sztywnych progów byłoby z jednej strony chyba daleko idącą ingerencją państwa w kwestie oceny władz samorządowych, która powinna przynależeć głównie społeczności lokalnej, z drugiej, wobec złożoności gospodarki finansowej samorządów oraz różnego rodzaju uwarunkowań, w tym lokalnych, przyjęcie takiego uniwersalnego proggu jest niewskazane, a wręcz niemożliwe. Nie zmienia to jednak faktu, że tak naprawdę usilne dążenie do odpolitycznienia procedury i tak nie pozbawiło jej politycznego wymiaru.

Niezależnie od wskazanych mankamentów wynikających ze zbytniego, zdaniem autora, przywiązywania wagi do kwotowego (procentowego) wykonania budżetu należy mieć na uwadze, że organy wykonawcze mogą raczej w łatwy sposób doprowadzić do uzyskania „korzystnych” dla siebie wskaźników. Następuje to poprzez odpowiednie zmiany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego podejmowane w trakcie roku budżetowego. W odróżnieniu od budżetu państwa, który jest nowelizowany raczej w nadzwyczajnych okolicznościach, budżety lokalne poddawane są zmianom praktycznie podczas każdej sesji organu stanowiącego¹³. Dynamika ta wynika z dużej szczegółowości budżetów samorządowych oraz zachodzenia różnych okoliczności w trakcie ich realizacji, jak np. pozyskiwanie dodatkowych środków z budżetu państwa lub Unii Europejskiej, pojawianie się nowych zadań, możliwości wykorzystania oszczędności w innych obszarach itp. Te obiektywnie wymuszane zmiany mogą stanowić okazję do włączenia w nie również innych, proponowanych przez organ wykonawczy, których celem jest w istocie korekta planów i poprawa wskaźników wykonania. Większość takich zmian musi zaakceptować organ stanowiący, jednak włączenie

¹³ Potwierdza to analiza sprawozdań z wykonania budżetów gmin. Na przykład w gminie Hyżne (woj. podkarpackie) w 2011 r. uchwałę budżetową zmieniono dziewięcioma uchwałami rady gminy oraz ośmioma zarządzeniami wójta, w 2012 odpowiednio 10 i 12, w 2013 – 11 i 6, 2014 – 8 i 13, w 2015 – 10 i 14. Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Hyżne za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, www.bip.hyzne.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-135 [dostęp: 24.01.2017].

ich w inne, często konieczne dla umożliwienia właściwej realizacji zadań bieżących, powoduje, że prawdopodobieństwo ich przyjęcia, nawet w sytuacji, gdy w gminie organ wykonawczy nie jest popierany przez większość w radzie, jest bardzo duże¹⁴. Wprawdzie taka korekta wskaźników powoduje, że podniesione wcześniej zastrzeżenia dotyczące przeceniania kwotowych wskaźników tracą swoją wagę, pojawiają się jednak w ich miejsce kolejne. Takie dostosowywanie budżetu do osiągniętych wyników jego realizacji stanowi pewien rodzaj manipulacji. I chociaż z formalnoprawnego punktu widzenia jest możliwe, to jednak budzi wątpliwości natury etycznej. Z drugiej strony trudno jest się dziwić organowi wykonawczemu, że podejmuje takie zabiegi w sytuacji, gdy rola kwotowych wskaźników jest przeceniana i niekoniecznie stanowi obiektywny miernik jakości jego pracy.

Wymienione mankamenty związane z opiniowaniem wykonania budżetu przez komisję rewizyjną kładą się cieniem na całą procedurę absolutoryjną. Wynika to z faktu, że tak naprawdę to na tym etapie ważą się losy udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, gdyż „jedyną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu” [Chmielnicki 2004: 20]. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Jeżeli według sprawozdania z wykonania budżetu (tzn. jego strony dochodowej i wydatkowej) wynika, iż jego wykonanie odpowiada w całości budżetowi uchwalonemu, to brak jest podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu wyrażającej się w nieudzieleniu absolutorium”¹⁵.

Jak już wspomniano, w procedurze absolutoryjnej ważną rolę odgrywają regionalne izby obrachunkowe. Oprócz opiniowania sprawozdań dotyczących wykonania budżetu oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium posiadają jeszcze jedną, o wiele mocniejszą kompetencję, wynikającą z funkcji nadzorczych wobec jednostek samorządu terytorialnego¹⁶. Uchwały organów stanowiących dotyczące spraw finansowych, a taką jest uchwała w sprawie absolutorium, podlegają sprawdzeniu RIO w za-

¹⁴ Na przykład analiza konfliktów występujących w samorządzie Rzeszowa w latach 2002-2010, w okresie obejmującym kadencję 2002-2006, w której prezydent miasta nie posiadał popierającej go większości w radzie, wykazała, że „nie stwierdzono ani jednego przypadku, żeby konflikt we władzach samorządowych uniemożliwił dokonanie koniecznej zmiany w budżecie” [Kotarba 2011: 225].

¹⁵ Uchwała siedmiu sędziów NSA w Warszawie z dnia 17 lutego 1997 r., sygn. akt FPS 8/96, LEX nr 29264.

¹⁶ „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”. Art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

kresie ich zgodności z prawem¹⁷. Interpretacja tego, co jest zgodne z prawem, a co jest jego naruszeniem, nastęrcza niejednokrotnie trudności. Stanowisko nadzorowanego może być inne niż nadzorującego. Następstwem rozbieżności stanowisk może być rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały organu stanowiącego jednostki samorządowej. Rozstrzygnięcie takie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego [Borodo 2013: 239; por. Miemieć, Miemieć 2010: 137-139].

Wydawałoby się, że badanie uchwały w sprawie absolutorium pod względem zgodności z prawem pozbawione jest jakiegokolwiek ingerencji w podjęte w niej merytoryczne rozstrzygnięcie. Jednak przedmiotem badania są nie tylko normy proceduralne, ale i materialne przesłanki podjęcia uchwały. Jak wskazuje przykład jednego z rozstrzygnięć nadzorczych RIO, utrzymanych w mocy przez organ odwoławczy – wojewódzki sąd administracyjny – kolegium orzekające regionalnej izby obrachunkowej, uchylając uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, wśród przyczyn podjęcia takiej decyzji wskazało m.in. brak podstaw merytorycznych do negatywnej oceny wykonania budżetu przez organ stanowiący. „Niedopełnienie przez Radę Gminy materialnych przesłanek w podjęciu decyzji o negatywnej ocenie wykonania budżetu i nieudzieleniu absolutorium wynikało z: 1) fragmentaryzacji elementów oceny wykonania budżetu bez odniesienia do kontekstu jego całokształtu odzwierciedlonego w sprawozdaniu Wójta. [...], 2) nieznacznego merytorycznego zakresu podniesionych zarzutów wobec Wójta z punktu widzenia całości budżetu oraz zastosowania pozaabsolutoryjnych kryteriów oceny działalności Wójta z przekroczeniem zakresu przedmiotowego obejmującego wykonanie budżetu”¹⁸. Wśród wymienionych przesłanek zwraca właśnie uwagę ta zawarta w punkcie drugim, ponieważ zawiera w sobie element wartościowania i uznania, że merytoryczny zakres podniesionych zarzutów wobec wójta był niewielki¹⁹. Można mieć wątpliwości, czy to faktyczna kompetencja RIO w sytuacji, gdy – jak już wcześniej zasygnalizowano – Konstytucja wyraźnie wskazuje, że nadzór nad działalnością samorządów terytorialnych jest ograniczony do kryterium legalności.

Sytuacje, takie jak opisana powyżej, nie są jednak powszechne. Skala zaskarżeń RIO wobec uchwał absolutoryjnych jest wręcz znikoma. W 2013 r.

¹⁷ Zgodnie z Konstytucją nadzór nad działalnością samorządów terytorialnych jest w ogóle ograniczony do kryterium legalności. Obowiązek sprawdzenia uchwały dotyczącej absolutorium wynika wprost z art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 561.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445.

¹⁹ Na problem braku merytorycznych przesłanek do podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wskazuje również Luiza Budner-Iwanicka [2011: 61].

odsetek uchwał naruszających prawo wyniósł 1,2%, przy czym stwierdzono nieważność 26 uchwał na 2900 podjętych. W roku 2014 zastrzeżenia dotyczyły 1,0% podjętych uchwał (na 2864), z czego za nieważne uznano 18²⁰.

W związku ze wskazanymi niedoskonałościami procedury absolutoryjnej pojawia się pytanie, w jakim stopniu, o ile w ogóle, absolutorium wypełnia funkcje przypisane kontroli? Czy utrzymywanie go w takiej formie ma sens? Odnosząc się do informacyjnej funkcji absolutorium, należy stwierdzić, że ma ono podwójny wymiar. Pierwszy odnosi się do kręgu organów i osób bezpośrednio zaangażowanych w procedurę. Można przyjąć, że w tym przypadku absolutorium tę funkcję wypełnia, zwłaszcza w odniesieniu do członków komisji rewizyjnych, ale też radnych oraz regionalnej izby obrachunkowej. Pomijając kwestię znaczenia kompetencji członków komisji rewizyjnych i radnych, nie ulega wątpliwości, że otrzymują oni sprawozdania związane z budżetem i finansami jednostki samorządu terytorialnego i przynajmniej w ogólnym zarysie zapoznają się z wykonaniem budżetu i gospodarką finansową prowadzoną przez organ wykonawczy. Można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie było wymogu corocznego udzielania absolutorium z wykonania budżetu dostęp do takich zagregowanych danych mógłby być utrudniony. Co do wypełniania przez absolutorium informacyjnej funkcji w stosunku do regionalnych izb obrachunkowych, to należy stwierdzić, że jej znaczenie nie jest już tak istotne, ponieważ RIO otrzymują na bieżąco miesięczne i kwartalne sprawozdania finansowe jednostek samorządu terytorialnego, jak również badają legalność wszystkich uchwał i zarządzeń dotyczących gospodarki finansowej. Można uznać, że gdyby instytucja absolutorium nie istniała, to zakres wiedzy RIO na temat gospodarki finansowej JST nie byłby mniejszy.

Drugi wymiar funkcji informacyjnej absolutorium odnosi się do społeczności lokalnej, która otrzymuje zerojedynkowy komunikat o tym, że organ stanowiący udzielił – bądź nie – absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu lub województwa. Nie wydaje się jednak, żeby taka informacja odgrywała jakąś większą rolę wśród członków społeczności niezaangażowanych bezpośrednio w działalność publiczną, chyba że dotyczy nieudzielenia absolutorium i związanych z tym działań zmierzających do odwołania organu wykonawczego. Zwykle stanowią one pewną sensację i wzbudzają emocje. Trzeba zdawać sobie sprawę, że dla przeciętnego mieszkańca liczy się nie tyle samo wykonanie budżetu, ile to, jak się to wykonanie przekłada na jakość jego życia. Ponieważ, jak to już wcześniej uwidoczniło, absolutorium nie jest całościową oceną działalności organów wykonawczych, a tym bardziej danej jednostki samorządu

²⁰ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., 2015, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, s. 130, www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf [dostęp: 13.10.2016].

terytorialnego, informacja, jaką ze sobą niesie, dla przeciętnego mieszkańca nie ma większego znaczenia.

Jeżeli chodzi o funkcję korekty podejmowania decyzji, to zwraca uwagę fakt, że absolutorium jest kontrolą następczą i w zasadzie w odniesieniu do wykonanego już budżetu niewiele może wnieść. Budżet to jednoroczny plan dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów, w związku z tym korekta decyzji podjętych w trakcie jego realizacji jest w zasadzie niemożliwa. Natomiast dyskusja, wyrażane opinie na temat prowadzenia gospodarki finansowej mogą skłonić organ wykonawczy do zmiany sposobów podejmowania decyzji i korekty ich treści w przyszłości. Nawet w przypadku zmian osobowych w organach wykonawczych, związanych np. z wyborami, krytyczne opinie oraz ujawnione błędy w toku procedury absolutoryjnej mogą służyć następcom.

Absolutorium wypełnia również w jakimś stopniu funkcję gwarancji praworządności oraz utrwalania wzorców właściwego postępowania. W zakresie pierwszej z nich wzmacnia przekonanie, że praca organów wykonawczych podlega kontroli nie tylko poprzez weryfikację wyborczą, ale również w trakcie trwania kadencji. Odrębną kwestią stanowi fakt, na ile ta ocena jest faktyczna, a na ile symboliczna. Niemniej konieczność uzyskania przez organ wykonawczy absolutorium jako potwierdzenia prawidłowości działania i legitymacji do dalszego sprawowania funkcji²¹ daje przynajmniej pewne przekonanie, że niewłaściwe, niezgodne z prawem postępowanie organu wykonawczego może zostać wykryte i spowodować w konsekwencji jego odwołanie. Z kolei uzyskanie absolutorium stanowi pozytywny punkt odniesienia na przyszłość i w tym sensie stanowi wzorzec właściwego postępowania.

Jeżeli chodzi o funkcję podnoszenia kultury pracy wydaje się, że jako istotne można wskazać jej dwa aspekty. Pierwszy dotyczy kształtowania właściwych relacji pomiędzy uczestnikami procesu absolutorijnego. W tym przypadku jego sformalizowanie jest elementem wspomagającym – nakłada pewne wymogi, których spełnienie korzystnie wpływa na zachowanie odpowiednich standardów. Drugi aspekt wiąże się z wpływem na cały aparat urzędniczy zaangażowany w przygotowanie odpowiednich sprawozdań, informacji, odpowiedzi na pojawiające się pytania itp. Ich jakość jest również poddawana weryfikacji i ocenie, w tym przez instytucję zewnętrzną, jaką jest RIO. Między innymi i z tego powodu materiały muszą mieć odpowiedni poziom merytoryczny, a ich przedłożenie powinno odbywać się terminowo. Chociażby te okoliczności mogą wywierać pozytywny wpływ na kulturę pracy. Oczywiście nie należy przeceniać tej funkcji absolutorium, gdyż takich „okazji” w toku działalności samorządowej jest o wiele

²¹ „Udzielenie absolutorium jest wyrazem tego, że organ stanowiący akceptuje roczną działalność budżetową organu wykonawczego samorządu” [Borodo 2012: 230].

więcej, a na ich tle procedura absolutoryjna, mimo pewnej wyjątkowości, nie jawi się jako odgrywająca szczególną rolę.

4. Zakończenie

Pomimo wypełniania w jakiejś mierze wskazanych funkcji kontroli przedstawione mankamenty przyjętych rozwiązań w ramach instytucji absolutorium dla organu wykonawczego z tytułu wykonania budżetu uprawniają do stwierdzenia, że absolutorium, mające w założeniach być jednym z narzędzi społecznej kontroli nad organami wykonawczymi, w tym zakresie nie wypełnia tej roli. Głównym powodem są niedoskonałe rozwiązania prawne (wsparte przyjętą linią orzeczniczą), zmierzające do uczynienia ze społecznej kontroli aktu odpowiadającego wymogom i standardom kontroli przeprowadzanej przez wyspecjalizowane, profesjonalne instytucje i organy. Podyktowane to zostało zapewne chęcią zapewnienia obiektywizmu w postępowaniu, jednak „to typowy przykład porażki legislatorów w poszukiwaniu apolitycznego rozwiązania dla wskroś politycznego organizmu, jakim jest samorząd terytorialny” [Krześnicki 2016]. Oczekiwanie, że radni bez fachowego przygotowania będą w stanie dokonać obiektywnej, opartej na ściśle określonych kryteriach kontroli, jest iluzją. Mogliby dokonać oceny wykonania budżetu przez pryzmat zrealizowanych zadań, bez wnikania w zawiloci natury formalno-prawnej i sztywnego trzymania się ujęcia kwotowego. Niestety w obecnym stanie prawnym nie jest to możliwe. Co więcej, przyjęte reguły praktycznie powodują, że nieudzielenie absolutorium jest wyjątkiem. W 2014 r. organy stanowiące podjęły takich uchwał tylko 32, tj. 1,1% uchwał absolutoryjnych ogółem (2864), z czego jeszcze 15 regionalne izby obrachunkowe uznały za nieważne w całości. Ostatecznie zgodne z prawem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium stanowiły niewiele ponad 0,5% podjętych uchwał [Sprawozdanie z działalności regionalnych... 2015: 130]. Abstrahując od tego, na ile uchwały te odzwierciedlają faktyczne wykonania budżetów JST, pojawia się pytanie o sens utrzymywania absolutorium w obowiązującej formie.

Waga uchwały absolutoryjnej jest ograniczona, a z prawnego punktu widzenia istotna jest wyłącznie uchwała o nieudzieleniu absolutorium [Borodo 2012: 230]. Ale nawet w tym przypadku ostateczne konsekwencje dla organu wykonawczego nie muszą być dotkliwe. Dotyczy to zwłaszcza samorządów gminnych, gdzie pochodzący z wyborów bezpośrednich wójt (burmistrz, prezydent miasta) może być odwołany tylko poprzez referendum. „Ustawodawca, dążąc do umocnienia pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), uczynił go praktycznie nieodwoływalnym, a samą instytucję absolutorium sprowadził do roli niewiele znaczącego

corocznego rytuału” [Paczocha 2004: 20]. Wskazane argumenty potwierdzają przyjętą we wstępie tezę.

Konkretnym zamiarem zmiany obecnego wadliwego modelu absolutorium był prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz niektórych innych ustaw²², w którym zawarto propozycję rozdzielenia procedury na dwie części: kontrolę formalno-prawną, dokonywaną przez regionalne izby obrachunkowe i kończącą się udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium (nieudzielenie absolutorium skutkowałoby ewentualną odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), oraz skwitowanie, które byłoby dokonywane przez organ stanowiący JST na podstawie oceny wykonania zadań. Organ wykonawczy składałby sprawozdanie z wykonania zadań, które podlegałoby ocenie wraz ze sprawozdaniem finansowym i sprawozdaniem z wykonania budżetu (ale tylko pod względem merytorycznym) przez komisję rewizyjną. Z procedury skwitowania byłaby wyłączona regionalna izba obrachunkowa w zakresie opiniowania wniosku komisji rewizyjnej i nadzoru nad uchwałą w sprawie skwitowania. Pewną niejasność budzi brak wskazania w projekcie ustawy, jakie konsekwencje groziłyby organowi wykonawczemu w przypadku odmowy udzielenia mu skwitowania z wykonania zadań, ale być może był to celowy zamiar sprowadzenia tego aktu do czysto politycznej oceny, niewywierającej skutków prawnych.

Proponowana ustawa nie została jednak uchwalona ze względu na upływ kadencji Sejmu. Wydaje się jednak, że zaproponowany kierunek zmian był właściwy i byłoby wskazane ich przyjęcie. Warto byłoby jeszcze wzbogacić procedurę skwitowania o obowiązkowe podanie do publicznej wiadomości (np. za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej) jej wyników wraz ze szczegółowym protokołem sesji, podczas której podejmowana była uchwała, oraz sprawozdaniem z wykonania zadań. Umożliwiłoby to łatwe zapoznanie mieszkańców nie tylko z efektami pracy organu wykonawczego, ale i z ocenami tej pracy dokonanymi przez ich przedstawicieli. Tym samym polityczne skutki skwitowania byłyby jeszcze wyraźniejsze.

Literatura

Biuletyn Informacji Publicznej m. Krakowa, Protokoły posiedzeń komisji Rady Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=29973&sub=komisja_posiedzenia&query=id%3D1103 [dostęp: 8.07.2013].

Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, Posiedzenia Komisji Rewizyjnej, http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Rada_Warszawy_2010_2014/Komisje/Posiedzenia_komisji/Komisja_Rewizyjna/default.htm [dostęp: 8.07.2013].

²² Druk 1699, Sejm VII kadencji, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699 [dostęp: 20.12.2017].

- Boć J., 2007, Kontrola prawna administracji, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław: Kolonia Limited, 376-427.
- Borodo A., 2012, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Borodo A., 2013, Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe, w: R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 233-245.
- Budner-Iwanicka L., 2011, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad procedurą absolutoryjną w świetle ustawy o finansach publicznych, *Finanse Komunalne*, nr 11: 54-62.
- Chmielnicki P., 2004, Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 169-192.
- Druk 1699, Sejm VII kadencji, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699 [dostęp: 20.12.2017].
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1999, nr 124, poz. 607.
- Jagielski J., 2007, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kotarba B., 2011, *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002-2010*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Krzeńnicki I., 2010, *O absolutorium inaczej*, www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/o-absolutorium-inaczej-cz-1 [dostęp: 9.07.2013].
- Miemiec W., Miemiec M., 2010, Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej, w: M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 118-139.
- Paczocho M., 2004, Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium – dylematy prawne, *Finanse Komunalne*, nr 2: 5-20.
- Piasecki A.K., 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sawicka K., 1999, Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, nr 4: 5-7.
- Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Hyżne za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, www.bip.hyżne.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-135 [dostęp: 24.01.2017].
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., 2015, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, s. 130, www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf [dostęp: 13.10.2016].
- Sylwestrzak A., 2006, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Talik A. (oprac.), 2000, Charakter prawny opinii regionalnych izb obrachunkowych – uwagi praktyczne, *Finanse Komunalne*, nr 5: 29-38.
- Uchwała siedmiu sędziów NSA w Warszawie z dnia 17 lutego 1997 r., sygn. akt FPS 8/96, LEX nr 29264.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 446.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 561.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 814.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 486.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984.

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2015, poz. 2164 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 225/08, LEX nr 490091.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r., sygn. akt I SA/Gd 782/10, LEX nr 748060.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/PO 921/10, LEX nr 842917.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789.
- Wyrażek W., 2006, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin: Wydawnictwo KUL.

The Institution of Vote of Approval in Poland's Local Government System. Its Legal Framework vs. Practical Usage

Summary. In most democracies, the performance of many public tasks and responsibilities is delegated down to the local government level. This entails the need to assess their performance and to supervise the executive units. A large variety of instruments and mechanisms are available to control public bodies. One of the institutionalized methods that are in place in Poland is the vote of approval, granted to a public body to indicate acceptance of its budget performance. The paper utilizes the institutional-legal analysis and desk research methods to examine factors influencing the approval procedure and its outcome. The conjecture is that, under the existing legal framework, the vote of approval cannot be considered an effective control measure, nor does it provide an evaluation of an executive unit's actual performance (not even its budget performance) of devolved public tasks.

Keywords: local government, budget, vote of approval, control, inspection