

5. Absolutorium jako sposób kontroli nad wykonaniem budżetu

Absolutorium samorządowe, zwane często w literaturze „absolutorium komunalnym”, jest – najogólniej mówiąc – instytucją służącą do sprawowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kontroli nad wykonaniem budżetu przez wójta, zarząd powiatu.

Absolutorium stanowi „specjalny” i bardzo sformalizowany sposób kontroli wykonania budżetu, spełnienie określonych ustawowo wymogów proceduralnych przez uczestników postępowania absolutorijnego – wójta, komisję rewizyjną, radę, regionalną izbę obrachunkową, ma (obok konieczności dokonania oceny wykonania budżetu oraz innych wymogów związanych z podejmowaniem uchwał przez radę) decydujące znaczenie dla prawidłowości (ważności) uchwał o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium.

Specyficzna forma kontroli, jaką jest absolutorium samorządowe, charakteryzuje się tym, iż:

- powinno odnosić się ściśle do wykonywania budżetu gminy, powiatu. W orzecznictwie NSA od dawna ukształtował się pogląd, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a nie odnosi się do całokształtu działalności wójta (zarządu). Dlatego rada nie może wykorzystywać absolutorium do oceny całokształtu działalności wójta (patrz: II SA 641/91 z 11 września 1991 r., opubl. OSNA 1991, nr 3-4, poz. 79; II SA 764/92 z 5 listopada 1992 r.; SA/Gd 3695/95 z 22 marca 1996 r., opubl. „Prawo Gospodarcze” 1996 nr 8). Ocena wójta w innych aspektach jego działalności powinna odbywać się poza procedurą absolutorijną. Konsekwencją przyjęcia takiej zasady jest, że jedynie negatywna ocena wykonania budżetu (dezaprobatą dla działalności organu wykonawczego w tym zakresie) umożliwia nieudzielenie absolutorium;
- jest aktem corocznym, jednorazowym. Uchwalenie absolutorium oznacza polityczną aprobatę dla działań wójta (zarządu) związanych z wykonaniem budżetu. Dlatego radni nie mogą po raz wtóry odnosić się do oceny wykonania budżetu za rok ubiegły, np. rewidując swoje działania na ponownej sesji absolutorijnej i podejmując skrajnie odmienne oceny;
- udzielenie wójtowi (zarządowi) absolutorium nie zwalnia tej osoby od odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej lub dyscyplinarnej, jeżeli po akcie absolutorijnym zostaną ujawnione przypadki naruszeń zasad gospodarki finansowej powodujące szkodę dla budżetu.

Zarówno w gminie jak i powiecie instytucja absolutorium jest podobna. Dlatego w dalszych rozważaniach o absolutorium zostanie ona omówiona na przykładzie gminy, z uwzględnieniem specyfiki w powiecie.

a) planowanie pracy rady, komisji rewizyjnej

Przystępując do przygotowywania sesji absolutorijnej rady gminy, **przewodniczący rady, jako organizator jej pracy, powinien:**

1. zaplanować z odpowiednim wyprzedzeniem datę sesji absolutorijnej, biorąc pod uwagę:
 - datę 30 kwietnia jako termin, przed upływem którego należy rozpatrzyć sprawozdanie z wykonania budżetu i podjąć uchwałę absolutorijną. Termin ten jest terminem instrukcyjnym;
 - datę 31 marca jako termin przedstawienia radzie przez wójta (zarząd) sprawozdania rocznego z wykonania budżetu,
 - 14-dniowy termin, w którym regionalna izba obrachunkowa opiniuje wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, co odbywa się przed podjęciem uchwały absolutorijnej,
 - zapewnienie możliwości zapoznania się przez radnych z opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu przed przystąpieniem do rozpatrzenia absolutorium.

Uwaga!!!!

Negatywną opinię RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz planu finansowego wykonywanych zadań z zakresu administracji rządowej wójt (zarząd) ma obowiązek przedstawić radzie, wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty, nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium;