

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **21.07.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1031

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Magdalena Gurdek*

Nr ORCID: 0000-0002-4924-348X

**ODRZUCENIE UCHWAŁY O UDZIELENIU
ABSOLUTORIUM ZARZĄDOWI POWIATU
I WOJEWÓDZTWA – GŁOS W WIELOLETNIEJ DYSKUSJI**

WPROWADZENIE

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pełniąc również funkcje kontrolne, podejmuje raz do roku uchwałę w sprawie absolutorium, która stanowi wyraz akceptacji lub jej braku wyłącznie dla wykonania przez organ wykonawczy budżetu w poprzednim roku kalendarzowym. Żadne inne okoliczności nie mogą być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w tej sprawie. Zgodnie bowiem

* dr; Wyższa Szkoła Humanitas, Instytut Nauk Prawnych.

z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym¹ (i odpowiednio art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym² oraz art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa³) jedyną faktycznie prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium wójtowi (zarządowi) jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielania absolutorium oparta jest zatem na „obiektywnych, dających się zmierzyć kryteriach, a w konsekwencji rada gminy, podejmując w tej sprawie uchwałę, stwierdza, czy budżet był wykonany zgodnie z wolą rady, a więc zgodnie z uchwałą budżetową, a także czy wykonanie to było rzetelne, celowe i gospodarne. Podkreślenie związku absolutorium z oceną wykonania budżetu gminy ma tutaj istotne znaczenie, bowiem instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek oceną działalności wójta inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy”⁴. Dlatego też zastrzeżenia odnoszące się do całokształtu pracy organu wykonawczego jednostki samorządowej nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu⁵. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy (art. 28a ust. 2 u.s.g.). Jak widać, ustawodawca, używając ogólnego sformułowania „w sprawie absolutorium”, nie wskazuje, jakiej treści powinna to być uchwała – czy pod głosowanie powinna zostać poddana uchwała w sprawie udzielenia, czy też w sprawie nieudzielenia absolutorium. W art. 28a ust. 1 u.s.g. mowa jest już jednak zarówno o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium, która 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, jak i o uchwale w sprawie udzielenia absolutorium, przed podjęciem której rada gminy zapoznaje się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej, o których mowa w art. 18a ust.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.); zwana dalej u.s.g.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511, ze zm.); zwana dalej u.s.p.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.); zwana dalej u.s.w.

⁴ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, teza 1, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587759706/557146/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 5.09.2019].

⁵ Uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 r., 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61; zob. także wyrok NSA z dnia 26 października 2000 r., SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64, w którym NSA uznał, iż 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; zob. również uchwałę RIO z dnia 7 czerwca 1995 r., 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99.

3⁶ u.s.g. Ponadto w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. ustawodawca wskazał, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Z połączenia tych wszystkich przepisów wynika, że rada gminy, rozpatrując sprawę absolutorium, może poddać pod głosowanie uchwałę w sprawie udzielenia albo uchwałę w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Zatem treść tej uchwały może być sformułowana w taki sposób, że albo wyraża ona aprobatę dla działalności wójta w zakresie wykonania budżetu (wówczas jej treść jest pozytywna), albo dezaprobatę w tym zakresie (wówczas jej treść jest negatywna). O tym, jaka treść zostanie nadana uchwale, w dużej mierze przesądza komisja rewizyjna, która po zaopiniowaniu wykonania budżetu gminy występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi – aczkolwiek z wnioskiem tym radni się tylko zapoznają⁷. Komisja rewizyjna bowiem „nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Skoro do zadań komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu, to wymiernym tego przejawem jest złożenie przez nią radzie gminy odpowiedniego wniosku absolutoryjnego względem wójta gminy (burmistrza), jednakże bez roszczenia sobie prawa związania rady gminy treścią wspomnianego wniosku. Innymi słowy, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji”⁸. W praktyce jednak treść uchwały konstruuje się w taki sposób, że odzwierciedla ona treść wniosku komisji (i słusznie). W końcu przecież rolą komisji jest odciążenie pełnego składu rady gminy od wnikliwego badania sprawy wykonania budżetu. Dlatego też rada w zaufaniu do jej działań przy-

⁶ Tak na marginesie wskazać należy na brak konsekwentnego postępowania ustawodawcy. Skoro bowiem używając ogólnego zwrotu „w sprawie absolutorium”, odnosi się ogólnie do uchwał w tej sprawie, obejmując tym zwrotem zarówno uchwałę o udzieleniu, jak i uchwałę o nieudzieleniu absolutorium, to powinien konsekwentnie wskazując na konieczność zapoznania się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3, odnosić ją do uchwały w sprawie absolutorium, a nie jedynie do uchwały w sprawie udzielenia absolutorium. Analizując bowiem to sformułowanie w sposób ścisły, można dojść do wniosku, że zapoznanie z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 u.s.g., konieczne jest tylko w razie poddawania pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, natomiast w razie przedłożenia uchwały o jego nieudzieleniu już nie – a nie o to przecież chodziło ustawodawcy. Bez względu bowiem na to, czy rada gminy głosować będzie w sprawie udzielenia, czy też w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, zobowiązana jest zapoznać się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 u.s.g. Na problem ten zwraca także uwagę A. Szewc, którego zdaniem źródłem tych usterek jest niepotrzebne rozróżnienie w art. 28a ust. 1 u.s.g. „uchwały w sprawie udzielenia absolutorium” i „uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium”. Autor ten wskazuje, że uchwała powinna być jedna: „w sprawie absolutorium” – tak jak to ujęto w art. 28a ust. 2 u.s.g. – zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 28a ustawy o samorządzie gminnym*, teza 3, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wydanie IV, Warszawa 2012, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587270192/132723/jyz-gabriela-plawecki-zbigniew-szewc-andrzej-ustawa-o-samorządzie-gminnym-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> [dostęp: 18.09.2019].

⁷ Dlatego też wniosek ten powinien być sformułowany w wyraźny, jednoznaczny sposób, tak by nie było wątpliwości, czy chodzi o udzielenie, czy nieudzielenie absolutorium.

⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r., II GSK 225/08, LEX nr 490091.

stępuje już tylko do finalnego głosowania. W orzecznictwie pojawił się jednak kontrowersyjny pogląd, jakoby poddawana pod głosowanie uchwała zawsze powinna mieć treści pozytywną, tj. brzmienie: „w sprawie udzielenia absolutorium”⁹.

Bez względu jednak na treść poddawanej pod głosowanie uchwały istotne jest jednak to, że uchwałę w tej sprawie – z uwagi na to, że w art. 28a ust. 2 u.s.g. mowa jest ogólnie o uchwale w sprawie absolutorium – rada podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Podjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium stanowi pożądaný stan i świadczy o akceptacji przez radnych wykonania budżetu. Natomiast 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 (art. 28a ust. 1 u.s.g.). A to oznacza, że rada może z tej przyczyny podjąć – na następnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium – uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Zatem przyjęcie uchwały o treści negatywnej pociąga za sobą dalsze konsekwencje.

Podjęcie jednej czy drugiej uchwały wymaga jednak uzyskania wspomnianej wcześniej, ustawowo określonej, większości głosów. W razie jej nieosiągnięcia uchwała nie zostaje podjęta (przyjęta), a kwestia absolutorium pozostaje nierozstrzygnięta. Głosowanie w sprawie absolutorium nad uchwałą o treści określonej we wniosku sformułowanym przez komisję rewizyjną opiniującą wykonanie budżetu (art. 18a ust. 3 u.s.g.) odbywa się bowiem tylko jeden raz. Jeżeli zatem zakończy się ono niepowodzeniem, nie przeprowadza się go już ponownie. Nie podejmuje się też kolejnej próby, poddając pod głosowanie nowej uchwały o treści przeciwnej

⁹ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., I SA/Po 921/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82D8363532> [dostęp: 21.08.2019]. Zdaniem tego Sądu „Tylko bowiem oddanie pod głosowanie takiej uchwały zawsze doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii absolutorium. Oddanie bezwzględnej większości głosów »za« uchwałą »w sprawie udzielenia absolutorium« prowadzi do jego udzielenia. Nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie absolutorium” – z tym wnioskiem jednak nie sposób się zgodzić. W takiej sytuacji można bowiem jedynie mówić, że nie została podjęta uchwała o udzieleniu absolutorium, a nie domniemywać, że absolutorium nie zostało udzielone. A jeżeli już to, że nie udało się udzielić absolutorium, co wcale nie oznacza, że została podjęta uchwała w sprawie jego nieudzielenia. A w myśl art. 28a ust. 1 u.s.g. tylko uchwała tej treści jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Zdaniem Sądu natomiast w tym przypadku sprawa absolutorium jest jednak rozwiązana definitywnie. Problematyczna sytuacja występowałaby jedynie w przypadku „poddania pod głosowanie uchwały »w sprawie nieudzielenia absolutorium«. Nieuzyskanie przez nią bezwzględnej większości głosów w przypadku np. »wstrzymania się« od głosu wszystkich radnych nie można zakwalifikować jako udzielenia absolutorium. Żaden z przepisów ustawy nie przewiduje ponownego głosowania w sprawie uchwały o przeciwnej treści. Z kolei nikt nie może zmusić radnych do zmiany stanowiska i jest teoretycznie możliwe, iż ponownie wstrzymaliby się od głosu – co spowodowałoby brak rozstrzygnięcia w kwestii absolutorium. Spotykane w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, iż na tym etapie po prostu kończy się procedura i to bez jednoznacznego rozstrzygnięcia, jest nie do zaakceptowania”.

do poprzedniej. Sprawa absolutorium pozostaje wówczas nierozstrzygnięta¹⁰. Dlatego też w celu zminimalizowania ryzyka zaistnienia takiej sytuacji w literaturze¹¹ i orzecznictwie¹² wskazuje się, aby zgodnie z treścią art. 28a ust. 2 u.s.g. po zapoznaniu się z wnioskiem komisji rewizyjnej głosować ogólnie w sprawie absolutorium. Wówczas jeżeli większość bezwzględna ustawowego składu rady opowie się „za” udzieleniem absolutorium, zostanie ono udzielone, jeżeli natomiast większość ta opowie się „przeciw”, to nie zostanie ono udzielone¹³. Dopiero po przeprowadzeniu takiego głosowania formułuje się uchwałę o odpowiedniej treści. Rzecz jasna, że jeżeli za żadnym z tych rozwiązań nie opowie się bezwzględna większość ustawowego składu rady, kwestia absolutorium i tak nie zostanie rozstrzygnięta¹⁴.

Inaczej natomiast kwestia absolutorium przedstawia się w dwóch pozostałych jednostkach samorządowych, w których organem wykonawczym jest kolegialny zarząd. Podobnie jak w gminie uchwałę w sprawie absolutorium – zatem zarówno o udzieleniu, jak i o nieudzieleniu zarządowi absolutorium – rada powiatu / sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady/sejmiku (art. 30 ust. 1a u.s.p., art. 34 ust. 1a u.s.w.). Również i w tych dwóch jednostkach o treści uchwały, którą poddaje się pod głosowanie, w znaczącej mierze przesądza komisja rewizyjna, przedkładając radzie/sejmikowi wniosek w tej sprawie (art. 16 ust. 3 u.s.p., art. 30 ust.

¹⁰ Z takim wnioskiem nie zgadza się WSA w Poznaniu w przywoływanym powyżej wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., I SA/Po 921/10.

¹¹ Z. Majewski, *Absolutorium – instrukcja obsługi*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 46; tak też C. Martys, *Komentarz do art. 28a ustawy o samorządzie gminnym*, teza 3, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718875/557145/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 18.09.2019].

¹² Tak np. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Ke 592/05, (OwSS 2007/1, poz. 20). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał: „Z wnioskiem komisji radni się tylko zapoznają. W konsekwencji radni głosują nie nad wnioskiem komisji rewizyjnej, ale dokonują wyboru alternatywnego za udzieleniem absolutorium i przeciw udzieleniu absolutorium. Absolutorium zostanie udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych alternatyw nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym”.

¹³ Odmienne stanowisko w tej sprawie zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. (I SA/Po, 921/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82D8363532> [dostęp: 21.08.2019] przyjmując: „Nieuprawnione jest twierdzenie, iż głosuje się »w sprawie absolutorium«, a treść uchwały powstaje dopiero w wyniku głosowania. Treść uchwał powinna być zatem sformułowana jeszcze przed samym aktem głosowania. Radni muszą wiedzieć, jakiej treści uchwałę głosują”.

¹⁴ Na przykład gdy uzyskano co prawda bezwzględną większość głosów, ale jedynie osób głosujących, a już nie ustawowego składu rady (co nie jest jednak równoznaczne z tym, że w głosowaniu muszą wziąć udział wszyscy radni), albo gdy z uwagi na oddane głosy „wstrzymujące się” – nawet przy obecności podczas głosowania całego składu rady – za żadnym z dwóch alternatywnych rozwiązań nie udało się uzyskać wymaganej większości. Kwestia absolutorium ze stuprocentową pewnością byłaby rozstrzygnięta jedynie wówczas, gdyby w głosowaniu uczestniczyli wszyscy radni i wyłączona byłaby możliwość „wstrzymania się” od głosu. Wystarczające byłoby również, żeby w głosowaniu uczestniczyła bezwzględna większość ustawowego składu rady, która w całości zagłosowałaby w ten sam sposób.

3 u.s.w.). Jednakże z uwagi na to, że w tych jednostkach organem wykonawczym jest zarząd pochodzący z wyborów pośrednich, uchwała rady powiatu / sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu (art. 30 ust. 1 u.s.p. i art. 34 ust. 1 u.s.w.), a nie z inicjatywą przeprowadzenia referendum w tej sprawie. Najistotniejsza jednak różnica, jaka pojawia się w regulacjach ustrojowych dotyczących powiatu i województwa, dotyczy tego, że ustawodawca w art. 13 ust. 2 u.s.p. oraz w art. 19 ust. 3 u.s.w. przewidział tzw. konstrukcję fikcji prawnej, wprowadzającej domniemanie, zgodnie z którym odrzucenie w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Fikcja ta „nie dotyczy treści skutku prawnego, braku aktywności organu w określonej materii i w wyznaczonym terminie, lecz posługuje się instytucją tzw. formuły odwróconej [odrzucenie w kwestii X (udzielenie absolutorium) jest zarazem przyjęciem w kwestii Y (nieudzielenie absolutorium)] odnoszącej się do treści czynności prawnej”¹⁵.

Konstrukcja ta w powiecie i województwie została przyjęta w chwili uchwalenia tekstu pierwotnego aktów powołujących do życia te jednostki samorządowe, czyli w roku 1998. W gminie natomiast, w której samorząd z kolegialnym zarządem funkcjonował już od 1990 r., analogiczny przepis wprowadzony został do ustawy, wzorem rozwiązań przyjętych w powiecie i w województwie dopiero w roku 2001¹⁶. Nadano wówczas nowe brzmienie art. 28b ust. 1 u.s.g. regulującemu kwestie związane z udzielaniem organowi wykonawczemu absolutorium, dodając do niego zdanie, w myśl którego odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium było równoznaczne z przyjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Regulacja ta obowiązywała stosunkowo krótko, ponieważ już w roku 2002 z chwilą likwidacji w gminie kolegialnego zarządu i ustanowienia wójta organem wykonawczym pochodzącym z wyborów bezpośrednich, po raz kolejny dokonano zmian art. 28b u.s.g., nadając mu zupełnie nową treść¹⁷, przewidującą możliwość podjęcia przez radę uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie wójtowi absolutorium. Kwestie natomiast, które regulował dotychczas art. 28b u.s.g., dotyczące uchwały absolutorijnej, zostały przeniesione do art. 28a u.s.g. (określającego do tej pory zasady wyboru zarządu dokonywanego przez radę, który w sytuacji likwidacji zarządu stał się zbędny), tyle tylko, że również w nowym brzmieniu, w którym zrezygnowano z automatycznego

¹⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym*, teza 10, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, LexisNexis 2005, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284434/30679/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-powiatowym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 7.08.2019].

¹⁶ Rozwiązanie to zostało wprowadzone art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 45, poz. 497.

¹⁷ Dokonano tego art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984, tekst jedn. Dz.U z 2010 r., nr 176, poz. 1191.

przyjmowania skutku przeciwnego w razie odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium. Dlatego też w obecnym stanie prawnym nie można już domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która jest przedmiotem głosowania¹⁸.

Omawiana formuła fikcji prawnej została skonstruowana w taki sposób, że pomimo jej obowiązywania w powiecie i województwie od dwudziestu lat nadal wywołuje ona wątpliwości i kontrowersje. I chociaż wydawać by się mogło, że większość przedstawicieli doktryny i judykatury wypracowała w końcu w miarę jednolite stanowisko w tej sprawie, to w mojej ocenie nie jest ono niestety poprawne. Będąc świadomą tego, że mój pogląd jest odosobniony (ale nie jedyny¹⁹), i przy w miarę utartym po latach w tej kwestii zapatrywaniu, zapewne nie wracałabym już do tego zagadnienia, jednakże z uwagi na to, że w ostatnim czasie prawodawca zdecydował się wprowadzić do samorządów nową instytucję kontrolną w postaci wotum zaufania, której procedura zastosowania wzorowana jest na instytucji absolutorium, wydaje mi się, że warto powrócić raz jeszcze do analizy przypadku odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium. W przepisach dotyczących wotum zaufania znalazła się bowiem również konstrukcja formuły odwróconej, tyle tylko że legislator użył w niej już sformułowania „niepodjęcia uchwały”, a nie jej „odrzucenia”. Wykładnia systemowa wskazuje na to, że zwrot ten nie został tutaj użyty przypadkowo, jako synonim „odrzucenia”, a wręcz przeciwnie – celowo, dzięki czemu konstrukcja ta zapobiega powstawaniu sytuacji, w których kwestia wotum zaufania pozostawałaby nierozstrzygnięta, nie naruszając przy tym poczucia sprawiedliwości i równości. Szczegółowa analiza i wnikliwe porównanie regulacji dotyczących absolutorium i wotum zaufania wydają się dostarczać argumentów podważających jednak dotychczas utarty pogląd w sprawie „odrzucenia” uchwały o udzieleniu absolutorium, a przemawiających raczej za przyjętą przeze mnie interpretacją. Dlatego też celem niniejszego opracowania będzie po raz kolejny zbadanie tego, co kryje się pod pojęciem „odrzucenia uchwały” i ustalenie tego, czy w świetle całokształtu regulacji prawnych „odrzucenie” uchwały o udzieleniu absolutorium wymaga uzyskania odpowiedniej większości głosów oddanych przeciwko uchwale, czy też nie. To z kolei pozwoli na udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy rozumiane powszechnie „odrzucenie” jako „niepodjęcie uchwały” o udzieleniu absolutorium można – w świetle zasady sprawiedliwości – uznać za równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu?

¹⁸ Tak np. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Ke 592/05, LEX nr 209403. Aczkolwiek WSA w Poznaniu we wspomnianym już wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. zajął odmienne stanowisko w tej sprawie – zob. przypis nr 9.

¹⁹ Podobne stanowisko w kwestii „odrzucenia” uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zajmuje bowiem np. A. Ostrowska, *Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym – podstawowe problemy interpretacyjne w świetle praktyki i orzecznictwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, nr 3(5), s. 61; Z. Majewski, *Absolutorium...*, s. 46; A. Piskorz-Ryń, *Zasady głosowania. Uchwała absolutoryjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 55; Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2002 r., I SA/Lu 525/02, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 60; Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Ke 592/05, LEX 209403.

KONSTRUKCJA FIKCJI PRAWNEJ W PROCEDURZE ABSOLUTORYJNEJ

Jak już wspomniałam, w aktualnym stanie prawnym konstrukcję fikcji prawnej w procedurze absolutoryjnej przewiduje jedynie ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa. Z punktu widzenia jej obowiązywania istotne jest to, że w tych dwóch jednostkach samorządowych nieudzielenie absolutorium zarządowi możliwe jest nie tylko w wyniku podjęcia poddanej pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu mu absolutorium (jak to ma miejsce w gminie), ale także w wyniku odrzucenia głosowanej uchwały o jego udzieleniu. A to oznacza, że w powiecie i w województwie nie jest możliwe – tak jak to proponuje się przyjmować w gminie – przeprowadzenie głosowania jedynie w sprawie absolutorium. Skoro bowiem ustawodawca wprost wskazuje na „odrzucenie” w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium, to oznacza, że pod głosowanie poddawana jest uchwała o konkretnej treści – pozytywnej lub negatywnej i nad tak sformułowaną uchwałą przeprowadza się głosowanie, w wyniku którego uchwała może zostać przyjęta lub odrzucona. Nie jest to więc głosowanie ogólne w sprawie absolutorium, w którym radni opowiadają się „za” lub „przeciw” udzieleniu absolutorium, ewentualnie „wstrzymują się” od głosu, a dopiero w razie uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady za którymś z alternatywnych rozwiązań finalnie konstruuje się uchwałę o treści odzwierciedlającej wynik tego głosowania. Przy przyjęciu takiego sposobu procedowania nie ma bowiem możliwości odrzucenia uchwały. W związku z tym obowiązywanie w powiecie i w województwie formuły odwróconej wyklucza taki sposób postępowania.

Wracając do samego „odrzucenia uchwały”, wskazać należy, że niestety żaden przepis ustrojowych ustaw samorządowych nie definiuje tego zwrotu. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem „odrzucić” znaczy tyle co „nie przyjąć”, „sprzeciwić się”, „nie zgodzić się”²⁰. Przy takim prostym rozumieniu tego zwrotu należałoby przyjmując, że „odrzucenie uchwały” o udzieleniu absolutorium, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.s.p. i 19 ust. 3 u.s.w., następuje zawsze wtedy, gdy nie uda się uzyskać takiej większości głosów, która wymagana jest do uznania, że uchwała w tej sprawie została przyjęta (podjęta) – czyli bezwzględnej większości ustawowego składu rady. Według tego poglądu „odrzucić” znaczyłoby więc tyle co po prostu „nie podjąć”. Zatem w radzie np. 15-osobowej uchwała nie byłaby podjęta, gdyby mniej niż 8 osób zagłosowało na „tak”, bez względu na to w jaki sposób zagłosowałyby reszta radnych, nawet gdyby wszyscy wstrzymali się od głosu, nie wyrażając ani jednego głosu sprzeciwu. W związku z tym – z uwagi na obowiązywanie fikcji prawnej – byłoby to równoznaczne z podjęciem uchwały o treści przeciwnej, czyli o nieudzieleniu absolutorium. Przy takim założeniu osoby niepewne, nieprzekonane o słuszności przyjmowania uchwały

²⁰ Słownik języka polskiego, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, s. 454.

o udzieleniu zarządowi absolutorium lub niemające zdania w tej sprawie traktowane byłyby na równi z osobami absolutnie przeciwnymi. A zatem formuła odwrócona wypaczałaby sens głosowania bezwzględną większością głosów – głosy bowiem wstrzymujące się miałyby w tym przypadku znaczenie głosów przeciwnych jego udzieleniu. Tymczasem istota wstrzymania się od głosu polega na zawieszeniu podjęcia decyzji, a zatem głosy te nie powinny w ogóle być brane pod uwagę²¹. Ponadto uwzględniając to, że do nieudzielenia absolutorium w powiecie i w województwie może dojść także w wyniku przyjęcia uchwały o nieudzieleniu tego absolutorium podejmowanej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, należałoby dojść do wniosku, jakoby ustawodawca dopuszczał, aby do osiągnięcia tego samego skutku prowadzić mogły głosowania podejmowane zupełnie innymi większościami głosów, a to byłoby już bardzo niesprawiedliwe. W przytoczonym bowiem powyżej przykładzie – z uwagi na obowiązującą konstrukcję fikcji prawnej – do uznania, że doszło do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, wystarczyłoby, żeby mniej niż 8 radnych oddało swój głos „za” przyjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, a reszta mogłaby nawet tylko „wstrzymać się” od głosowania, nie oddając ani jednego głosu „przeciw”. Natomiast osiągnięcie tego samego skutku w tej samej radzie, ale w wyniku poddania pod głosowanie uchwały o treści przeciwnej (czyli o nieudzieleniu zarządowi absolutorium) wymagałoby już oddania „za” uchwałą co najmniej 8 głosów. Przy założeniu, że radni zagłosowaliby w ten sam sposób (co przy zmianie treści uchwały wymagałoby głosowania na odwrót), to wówczas „przeciw” uchwale byłoby mniej niż 8 osób (w poprzednim bowiem głosowaniu osoby te oddałyby głos „za”), a cała reszta, czyli większość głosujących osób, nadal wstrzymałaby się od głosu, zaś „za” nie zagłosowałby nikt (ponieważ poprzednio nikt nie zagłosował „przeciw”). Rzecz jasna przy takim wyniku głosowania uchwała o nieudzieleniu absolutorium nie zostałaby podjęta i nikt nawet nie dyskutowałby z tym wnioskiem. Jak zatem można – przy takim samym rozkładzie głosów, w poczuciu sprawiedliwości i racjonalności ustawodawcy – przyjmować, że w wyniku obowiązywania konstrukcji fikcji prawnej do przyjęcia uchwały o takiej treści jednak by doszło? Gdyby rzeczywiście ustawodawca dopuszczał takie rozbieżności, to wówczas możliwe byłoby manipulowanie wynikiem głosowania poprzez poddawanie pod głosowanie uchwały o odpowiedniej treści.

Podsumowując dotychczasową część rozważań, uważam, że w sytuacji, w której w powiecie i w województwie pod głosowanie można poddać – według wyboru rady/sejmiku – uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium albo uchwałę o treści przeciwnej, przy czym każdą z nich należy podjąć bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady/sejmiku, uwzględniając dodatkowo obowiązywanie konstrukcji formuły odwróconej – nie zawsze niepodjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium jest

²¹ Na problem znaczenia głosów wstrzymujących się zwraca uwagę w odniesieniu do uchwały w sprawie absolutorium W. Jakson, *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulatory de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA”, 2 (1/2012), s. 183.

równoznaczne (i w związku z tym nie powinno być jako takie przyjmowane) z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu. Wydzźwięk tych dwóch sytuacji jest zupełnie różny. Znak równości pomiędzy tymi dwoma wydarzeniami można postawić dopiero wówczas, gdy niepodjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium jest wynikiem oddania przeciwko niej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady wymaganej do podjęcia uchwały o treści przeciwnej (czyli o nieudzieleniu absolutorium). Jest to więc szczególnego rodzaju niepodjęcie uchwały, które należy określać mianem „odrzućenia” uchwały, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. Dlatego też uważam, że w obecnym stanie prawnym, by nie dopuścić do naruszenia zasady sprawiedliwości, tylko w taki sposób należy rozumieć ten zwrot. W końcu „odrzućenie” uchwały w sprawie udzielenia absolutorium stanowi akt głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium, którą podejmuje się bezwzględną większością głosów²².

Nie chciałabym formułować dalej idącego wniosku i przyjmować bezkrytycznie, że właśnie z tego powodu racjonalny ustawodawca użył w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. zwrotu „odrzućenie uchwały”, a nie „niepodjęcie uchwały”. Mimo że w mojej ocenie terminy te nie są tożsame, to dla prawodawcy w chwili ustanawiania konstrukcji fikcji prawnej mogło to nie mieć aż tak istotnego znaczenia. Otóż bowiem w myśl przepisów regulujących procedurę absolutoryjną – w pierwotnym ich brzmieniu – uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu (w ogólnym tego słowa znaczeniu, a zatem i uchwałę w sprawie udzielenia, jak i w sprawie jego nieudzielenia) podejmowało się – zgodnie z obowiązującą co do zasady – zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 19 ust. 1 u.s.w.). Wynikało to z tego, że początkowo żaden przepis nie przewidywał dla tego rodzaju uchwały jakiejś innej (szczególnej) większości. Artykuły 30 ust. 1a u.s.p. i 34 ust. 1a u.s.w. ustanawiające wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu rady/sejmiku wprowadzono dopiero nowelizacją z 2001 roku. A to oznacza, że w początkowym okresie, tj. od 1999 roku do 2001, przy wymaganej do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium jedynie zwykłej większości głosów formuła odwrócona znajdowała w pełni zastosowanie – była ona sprawiedliwa i prowadziła do logicznych wniosków. Przy tego rodzaju większości bowiem istota głosów wstrzymujących się była w pełni realizowana. Jeżeli nie podjęto by uchwały w sprawie udzielenia absolutorium z uwagi na to, że „za” jej przyjęciem oddano mniej głosów niż „przeciw”, bez względu na to ile osób wstrzymało się od

²² Tak też A. Ostrowska, zdaniem której: „Ponadto, na większość bezwzględną przy odrzucaniu uchwały wskazuje ogólna identyfikacja instytucji odrzucenia stosowana przez ustawodawcę w innych sytuacjach legislacyjnych. Przykładem jest odrzucenie weta Prezydenta RP do ustawy przyjętej przez sejm. Zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji RP odrzucenie prezydenckiego weta może nastąpić większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a więc większością kwalifikowaną. Odrzucenie danego aktu zazwyczaj ma określoną przez ustawodawcę ustaloną większość szczególną (bezwzględną lub kwalifikowaną), albo powinno się do niego stosować co najmniej większość wymaganą dla przyjęcia odrzucanego aktu, a w przypadku uchwały absolutoryjnej jest to większość bezwzględną” – A. Ostrowska, *Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym...*, s. 62.

głosowania (przy zachowanym rzecz jasna kworum), to przyjęcie w takiej sytuacji, jakoby została podjęta uchwała o treści przeciwnej, byłoby w pełni uzasadnione. Gdyby bowiem pod głosowanie poddano uchwałę o nieudzieleniu absolutorium, a radni zagłosowaliby w ten sam sposób (ale z uwagi na uchwałę o przeciwnej treści – na odwrót), to „za” przyjęciem uchwały negatywnej zagłosowałoby więcej osób niż „przeciw”, w wyniku czego uchwała zostałaby podjęta. Zatem w wyniku dwóch różnych głosowań, przy zachowaniu niezmienności sposobu głosowania, uzyskany zostałby ten sam skutek. Jak widać, ówczesne założenia i intencje prawodawcy były zatem racjonalne i prawidłowe. Przy wymaganej wówczas większości zwykłej termin „odrzucenie” był tożsamy z terminem „niepodjęcie”. Dzięki temu obowiązująca konstrukcja fikcji prawnej chroniła przed powstaniem sytuacji, w której w razie poddania pod głosowanie uchwały o udzieleniu absolutorium (ale już nie uchwały o nieudzieleniu absolutorium²³) kwestia ta pozostałaby nierozstrzygnięta.

Niestety po wprowadzeniu w 2001 r. wymogu bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady/sejmiku sytuacja uległa zmianie. Dlatego też moim zdaniem w obecnym stanie prawnym zwrot „odrzucenie uchwały” należy interpretować w przedstawiony powyżej sposób, nie utożsamiając go w prosty sposób z „niepodjęciem uchwały”, a jedynie z jego szczególnym przypadkiem, w którym przeciwko uchwale poddanej pod głosowanie oddano bezwzględną większość głosów ustawowego składu rady.

Argumentem dodatkowo przemawiającym za taką interpretacją jest z pewnością treść niedawno dodanych do ustrojowych ustaw samorządowych przepisów regulujących nową instytucję kontrolną w postaci wotum zaufania udzielanego organowi wykonawczemu jednostki samorządowej. W przepisach tych bowiem legislator również wprowadził konstrukcję fikcji prawnej wzorowanej na tej odnoszącej się do uchwały o udzieleniu absolutorium zarządowi, tyle tylko że tym razem zamiast zwrotu „odrzucenie uchwały” użył już sformułowania „niepodjęcie uchwały” (art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p. i art. 34a ust. 9 u.s.w.). Jeżeli miałyby to być synonimy, to racjonalny ustawodawca dla zapewnienia jednolitości regulacji prawnych i ich przejrzystości powinien dla określenia tych samych czynności posługiwać się tymi samymi zwrotami, a nie synonimami. A skoro w nowo dodanych przepisach użył jednak innego terminu, to wydaje się, że zrobił to celowo i świadomie, ponieważ w odniesieniu do wotum zaufania chodziło mu o każdy przypadek, w którym uchwała w sprawie udzielenia wotum nie uzyskała ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Zatem organ wykonaw-

²³ Konstrukcja formuły odwróconej obowiązywała jedynie w odniesieniu do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium. Zatem poddanie pod głosowanie uchwały o treści przeciwnej i nieuzyskanie „za” większości głosów powodowało, że sprawa absolutorium pozostawała nierozstrzygnięta, chociaż niektórzy uważali, że w drodze analogii formułę tę należy stosować także w razie odrzucenia uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

czy danej jednostki samorządowej przed negatywnymi skutkami chroni jedynie uzyskanie bezwzględnej poparcia dla realizowanej w roku ubiegłym działalności organu. Ustawodawca w tym przypadku do zastosowania formuły odwróconej nie wymaga „odrzućcia” uchwały, ponieważ w omawianych przepisach – w przeciwieństwie do regulacji odnoszących się do absolutorium – nie przewidział możliwości podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Dzięki temu do przyjęcia, że w wyniku zastosowania formuły odwróconej doszło do podjęcia uchwały o skutku przeciwnym, nie jest wymagane uzyskanie w głosowaniu bezwzględnej większości głosów „przeciwko” poddanej od głosowanie uchwale o udzieleniu wotum zaufania.

POGLĄD DOMINUJĄCY

Większość przedstawicieli doktryny i judykatury niestety inaczej interpretuje przewidziany w procedurze absolutoryjnej zwrot „odrzućcić uchwałę”, jak gdyby w ogóle nie biorąc pod uwagę pierwotnego brzmienia przepisów, i tym samym intencji, jakie wówczas przyświecały prawodawcy. Powszechnie bowiem przyjmuje się rozwiązanie mające wymiar najbardziej praktyczny, zgodnie z którym do odrzucenia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dochodzi w każdym przypadku nieuzyskania wymaganej ustawowo bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, a nie jedynie w razie oddania „przeciwko” tej uchwale bezwzględnej większości głosów. I tak np. NSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 listopada 2003 r.²⁴ uznał, że art. 34 ust. 1a u.s.w. (stanowiący odpowiednik art. 30 ust. 1a u.s.p.) dotyczy podejmowania uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Nie dotyczy natomiast odrzucenia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium, kwestia ta bowiem uregulowana jest w osobnym przepisie, tj. w art. 19 ust. 3 u.s.w. (stanowiącym odpowiednik art. 13 ust. 2 u.s.p.) Artykuł 19 u.s.w. (i tym samym art. 13 u.s.p.) nie wskazuje natomiast, że do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium wymagana jest bezwzględna liczba głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Dlatego też zdaniem Sądu odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium następuje w sytuacji, kiedy w głosowaniu nie było bezwzględnej liczby głosów opowiadających się za udzieleniem absolutorium. Oznacza to, iż sama istota odrzucenia uchwały wyklucza wymóg bezwzględnej liczby głosów, bo w przeciwnym przypadku istnienie instytucji odrzucenia uchwały byłoby bezcelowe. Sąd podkreślił, że *ratio legis* tej instytucji podyktowane było koniecznością jednorazowego rozstrzygnięcia kwestii związanej z absolutorium, za czym przemawia chociażby art. 136 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁵. Gdyby nie było możliwości odrzucenia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, to kwestia dotycząca absolutorium

²⁴ Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 6 listopada 2003 r., SA/Rz 978/03, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 61.

²⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148.

w ogóle mogłaby nie być rozstrzygnięta lub mogłaby zapaść po dłuższym czasie. Godziłoby to w prawidłowe funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Również zdaniem C. Martysza w związku z tym, że w ustawach samorządowych nie zostało zdefiniowane pojęcie „odrzucenia” uchwały, w celu jego wyjaśnienia należy jednak trzymać się jego słownikowego znaczenia. Dlatego też uważa on, że odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium w znaczeniu prawnym oznaczać będzie odmowę jej przyjęcia²⁶. Autor ten zwraca wprost uwagę na to, że dla „wyrażenia woli w tej formie nie jest potrzebna bezwzględna większość ustawowego składu rady, przewidziana w art. 30 ust. 1a u.s.p.”²⁷. Co ciekawe, wskazuje on jednak, że wymagana jest do tego większość zwykła. W jego ocenie bowiem „wynika to jednoznacznie z art. 13 ust. 2, który nie zawiera przepisu stwierdzającego, że do odrzucenia uchwały wymagana jest bezwzględna liczba głosów ustawowego składu rady powiatu”²⁸. Autor konkluduje jednak: „Innymi słowy, skoro uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyska wymaganej większości głosów, to będzie to równoznaczne z odrzuceniem tej uchwały, a to z kolei będzie równoznaczne z sytuacją, w której rada powiatu nie udzieliłaby zarządowi absolutorium”²⁹. Jak widać, zdaniem Autora do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium z pewnością nie jest wymagana bezwzględna większość głosów. Jednakże wydaje się, że nie jest on do końca konsekwentny. Najpierw bowiem wskazuje, że do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium wystarczająca jest większość zwykła, a to oznacza, że przy braku bezwzględnej większości głosów „za” przyjęciem tej uchwały, dodatkowo musiałby zostać spełniony drugi warunek w postaci oddania „przeciwko” tej uchwale przynajmniej o jeden głos więcej niż „za”, bez względu na to, ile osób wstrzymałoby się w ogóle od głosu. Zatem sam brak większości bezwzględnej „za” podjęciem uchwały tej treści nie byłby wystarczający do tego, by przyjąć, że uchwała ta została odrzucona. Gdyby więc pozostali głosujący w większości powstrzymali się w ogóle od głosu i „przeciwko” oddano by jednak mniej głosów niż „za”, to nie można byłoby mówić o odrzuceniu uchwały o udzieleniu absolutorium, a jedynie o jej niepodjęciu. W dalszej jednak części swojej wypowiedzi Autor ten wskazuje, że nieuzyskanie przez uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium wymaganej większości głosów będzie równoznaczne z odrzuceniem tej uchwały, co będzie równoznaczne z sytuacją, w której rada powiatu nie udzieliłaby zarządowi absolutorium. A to oznacza, że Autor ten jednak utożsamia odrzucenie uchwały z samym tylko nieuzyskaniem wymaganej bezwzględnej liczby głosów oddanych „za” podjęciem uchwały, a nie oddaniem „przeciwko” uchwale przynajmniej o jeden głos więcej niż „za” jej przyjęciem.

²⁶ C. Martysz, *Komentarz do art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym*, teza 10, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, (red.) B. Dolnicki, ABC 2007, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284434/30679/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadz-powiatowym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.09.2019].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

Co prawda C. Martysz, formułując swój pogląd w tej sprawie, odwoływał się do stanowiska wyrażonego w przywoływanym już wyroku NSA w Rzeszowie³⁰, zdaniem którego „odrzuć” uchwały w sprawie udzielenia absolutorium następuje już w sytuacji, kiedy w głosowaniu nie było bezwzględnej liczby głosów opowiadających się za udzieleniem absolutorium, dzięki czemu kwestia absolutorium zawsze zostanie rozstrzygnięta³¹, to jednak w jednym fragmencie swojej wypowiedzi poszedł o krok dalej od sądu i odwołując się do przepisu, w którym umieszczona została konstrukcja formuły odwrotnej, wyciągnął dalej idący wniosek, jakoby w związku z tym, że przepis ten reguluje ogólną zasadę podejmowania uchwał zwykłą większością głosów, do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium wymagana była również większość zwykła. Taki wniosek

³⁰ Sąd, wydając wyrok w tej sprawie, odwoływał się z kolei do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 lipca 2002 r. (I SA/Lu 525/02, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2, s. 60.), zapadłego na tle art. 28b ust. 1 i ust. 1a u.s.g. w brzmieniu obowiązującym jeszcze przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku, kiedy to w gminie organem wykonawczym był zarząd, i jego treść była identyczna z treścią art. 34 ust. 1 i ust. 1a u.s.w. oraz art. 19 ust. 3 u.s.w., zatem wyrażony pogląd miał odpowiednie zastosowanie do przedmiotowej sprawy. W wyroku tym stwierdzono, że podanie pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zawsze prowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia głosowania. Jeżeli nie ma bezwzględnej liczby głosów „za”, przyjmuje się, iż doszło do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium, co jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium.

³¹ Przy przyjęciu takiego stanowiska jest to słuszne założenie, ale jedynie w odniesieniu do sytuacji, w której pod głosowanie poddana zostaje uchwała w sprawie udzielenia absolutorium. Jeżeli bowiem głosowanie odbywało się nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium i nie udałoby się uzyskać wymaganej ustawowo bezwzględnej większości głosów, to wówczas i tak nie można byłoby przyjąć, że jest to równoznaczne z podjęciem uchwały o udzieleniu absolutorium – konstrukcja fikcji prawnej przewidziana została bowiem tylko jednokierunkowo. Nie można zatem w drodze analogii przyjmować, że w sytuacji odwrotnej znalazłaby ona również zastosowanie. Aczkolwiek w literaturze niestety pojawiają się takie głosy, z którymi nie sposób się zgodzić – zob. np. C. Martysz, *Komentarz do art. 30 ustawy o samorządzie powiatowym*, teza 3, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym*. Komentarz, wyd. II, ABC 2007, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284459/30704/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadz-powiatowym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 10.09.2019]. Zdaniem C. Martysza „przy wniosku o udzielenie absolutorium rada powiatu może nie udzielić tego absolutorium, gdy wniosek ten nie uzyska wymaganej liczby głosów. I odwrotnie, głosując w sprawie nieudzielenia absolutorium, rada może w konsekwencji udzielić zarządowi absolutorium, gdy przeciw tej uchwale zagłosuje bezwzględna większość ustawowego składu rady powiatu”. Co ciekawe, tym razem zdaniem Autora do odrzucenia uchwały uruchamiającego konstrukcję fikcji prawnej (stosowaną w drodze analogii) konieczne jest już oddanie bezwzględnej większości głosów przeciwko poddawanej pod głosowanie uchwale o nieudzieleniu absolutorium, co zaprzecza jego poglądom przedstawianym dotychczas w niniejszym opracowaniu. Ponadto wydaje się, że nie do końca jest on w ogóle przekonany o dopuszczalności stosowania w drodze analogii formuły odwrotnej. W dalszej bowiem części swojej wypowiedzi zamieszczonej w komentarzu do art. 30 u.s.p., zgadzając się ze stanowiskiem NSA wyrażonym w przywoływanym już przeze mnie wyroku z dnia 12 lipca 2002 r. (I SA/Lu 525/02, Wspólnota 2003, nr 7, s. 55), w myśl którego zdaniem Autora „poddanie pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zawsze prowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia głosowania. Jeżeli nie ma bezwzględnej liczby głosów za lub przeciw, przyjmuje się, iż doszło do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium, co jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium”, wskazał wyraźnie, że „należy jednak zważyć, że w przypadku głosowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, uchwała ta nie uzyska wymaganej w art. 30 ust. 1a liczby głosów, w takim przypadku nie dochodzi do rozstrzygnięcia w sprawie absolutorium. Nie ma jednak przeszkód prawnych, by do tej sprawy powrócić na tej samej lub najbliższej sesji rady powiatu, z zachowaniem wszystkich reguł dotyczących zwoływania i zmian w porządku obrad rady powiatu”. W wypowiedzi tej odwołuje się on do poglądów Z. Majewskiego, *Absolutorium...*, s. 46 i M. Poniatowskiego, [w:] *Absolutorijny gorset. Dyskusja redakcyjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7, s. 15.

nie gwarantuje już jednak (do czego jeszcze powrócę w dalszej części opracowania), że kwestia absolutorium zostanie rozstrzygnięta w każdym przypadku. I chociaż zachodzi zasadnicza różnica pomiędzy „odrzczeniem” (w rozumieniu zwolenników tego poglądu) uchwały wskutek niezyskania bezwzględnej większości „za” uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium a „odrzczeniem” jej zwykłą większością głosów, to wydaje się, że w doktrynie powszechnie traktuje się te dwie sytuacje jako tożsame³². A. Ostrowska³³, pisząc bowiem, że w orzecznictwie i literaturze prawnofinansowej wykształciły się dwa stanowiska w sprawie tego, jaką większością głosów należy „odrzuć” uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium, aby zastosowanie mogła znaleźć wyrażona w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. formuła odwrócona, wskazała pierwsze, opowiadające się za większością bezwzględną, oraz drugie, opowiadające się za dopuszczeniem większości zwykłej. Omawiając jednak to drugie stanowisko, odwoływała się do orzeczeń i poglądów przedstawicieli literatury, w których przyjmowano, że już samo niezyskanie przez uchwałę bezwzględnej większości głosów oznacza, że nie została ona podjęta, czyli została odrzucona – a to oznacza, że istotny jest w tym nurcie sam fakt niepodjęcia (odrzczenia) uchwały, a bez znaczenia pozostaje, jaką liczbą głosów to nastąpiło³⁴.

Wracając już jednak do samej koncepcji, w myśl której „odrzczenie” rozumieć należy jako „niepodjęcie”, a która moim zdaniem nie zasługuje na akceptację, zadawać można sobie pytanie, dlaczego zatem kwestie dotyczące odrzczenia uchwał o udzieleniu absolutorium umieszczono w art. 13 u.s.p. i art. 19 u.s.w. regulującym ogólne zasady podejmowania uchwał przez radę/sejmik, nie zaś w art. 30 u.s.p. i art. 34 u.s.w., skoro są to uchwały wymagające do ich podjęcia szczególnej większości, o której mowa w tych właśnie przepisach. Wydaje się więc, że również konstrukcja fikcji prawnej powinna być uregulowana przywołanymi przepisami szczególnymi. Niemniej jednak w mojej ocenie miejsce, w którym się ona znajduje, nie jest argumentem przemawiający za tym, że do odrzczenia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie jest wymagana bezwzględna większość głosów przewidziana art. 30 ust. 1 i ust. 2 u.s.p. i art. 34 ust. 1 i ust. 1a u.s.w. W aktualnym stanie prawnym to, jaką wielkością należy odrzuć uchwałę w tej sprawie

³² Moim zdaniem i tak w obydwu tych przypadkach mamy do czynienia jedynie z „niepodjęciem” uchwały, a nie „odrzczeniem”.

³³ A. Ostrowska, *Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym...*, s. 61.

³⁴ Takie samo stanowisko w tej sprawie zajął również NSA w Warszawie wyroku z dnia 12 listopada 2007 r. (V SA/Wa 2258/07, LEX nr 342365) oraz M. Paczocha w głosie do tego wyroku, stwierdzając: „Dobrze się stało, że sąd administracyjny jednoznacznie rozstrzygnął tę kwestię, uznając za nietrafny pogląd, jakoby o odrzczeniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium można było mówić tylko wówczas, gdy przeciwko tej uchwale opowiedziała się bezwzględna większość ustawowego składu rady powiatu. (...) Prawodawca wymaga uzyskania odpowiedniej większości głosów dla podejmowania uchwał. Nie żąda zaś, by jakąś określoną liczbą głosów musiało nastąpić odrzczenie uchwały. Nieuzyskanie przez uchwałę odpowiedniej większości głosów oznacza, że nie została ona podjęta, czyli została odrzucona. Istotny jest fakt odrzczenia uchwały, a bez znaczenia pozostaje, jaką liczbą głosów to nastąpiło” – M. Paczocha, *Kiedy można mówić o odrzczeniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium i czego dotyczy ocena wykonania budżetu dokonywana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2, s. 136-143.

– co zgodnie z treścią art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. pozwala na przyjęcie, że została podjęta uchwała o treści przeciwnej – wnioskować należy (zgodnie z wszelkimi zasadami logiki i sprawiedliwości) z tego, jaką większością należałoby podjąć taką uchwałę, gdyby została ona poddana pod głosowanie. Uważam, że umieszczenie w roku 1998 konstrukcji fikcji prawnej w art. 13 ust. 2 u.s.p. i art. 19 ust. 3 u.s.w. nastąpiło z innych powodów. Zawraca na to uwagę nawet C. Martysz, który zasadniczo ma odmienne zdanie na temat większości głosów wymaganej do przyjęcia jakoby uchwała została odrzucona. W jego ocenie sama konstrukcja art. 13 ust. 2 u.s.p. „budzi wątpliwości. Przede wszystkim nie wiadomo, z jakich powodów treść ust. 2 zamieszczona została w tym miejscu, skoro w zasadzie całość zagadnień proceduralnych związanych z absolutorium jest uregulowana w art. 30 u.s.p. i z tym artykułem silniej się wiąże merytorycznie niż z treścią omówionego art. 13 ust. 1 u.s.p. Należy przypuszczać, że w tym miejscu ustawodawca chciał tylko zasygnalizować problem związany z odrzuceniem uchwały przez radę powiatu”³⁵. Moim zdaniem może raczej należałoby uznać, że nie tylko o samą sygnalizację problemu chodziło, a raczej o wyraźne wskazanie w przepisie regulującym kwestie związane z podejmowaniem uchwał (które co do zasady przyjmuje się w drodze poddania uchwały pod głosowanie) na wyjątkowy sposób podjęcia uchwały bez przeprowadzania głosowania nad uchwałą tej treści. Jeżeli tak, to chyba jednak nie należy wiązać treści art. 13 ust. 2 u.s.p. (i analogicznie art. 19 ust. 3 u.s.w.), tak jak to czyni C. Martysz, z treścią ustępów pierwszych tych przepisów i przyjmować, że wskazują one, jaką wielkością należy odrzucać uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi³⁶. Ponadto pamiętać należy, że w chwili ich ustanawiania, tj. w roku 1998, podjęcie uchwały o udzieleniu czy też o nieudzieleniu absolutorium następowało – zgodnie z zasadą określoną w ustępach pierwszych tych przepisów – zwykłą większością głosów. Dlatego też nawet z tych względów uzasadnione było w tamtym czasie umieszczenie tej formuły odwróconej w kolejnym ustępie tych samych artykułów. Gdyby nawet wnioskować z tego, że w związku z tym do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium również wymagana była wówczas zwykła większość, to regulacje te w tamtym stanie prawnym ze sobą korespondowały. Przy większości zwykłej bowiem działanie formuły odwróconej było w pełni uzasadnione i sprawiedliwe.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za taką właśnie interpretacją jest też dawna treść art. 28b u.s.g. w brzmieniu obowiązującym pomiędzy 30 maja 2001 r. a 27 października 2001 r. Jak już wcześniej wspominałam, na gruncie ustawy o samorządzie gminnym konstrukcja fikcji prawnej znajdująca zastosowanie w razie odrzucenia uchwały o udzieleniu zarządowi gminy absolutorium obowiązywała jedynie przez ten krótki okres. Została ona wprowadzana tą samą nowelizacją, która ustanowiła wymóg bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium. Jednakże w odniesieniu do zarządu gminy zasady obowiązują-

³⁵ C. Martysz, *Komentarz do art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym...* [dostęp: 12.08.2019].

³⁶ Tak też A. Ostrowska, *Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym...*, s. 62.

wania tej fikcji nie zostały już (tak jak to miało miejsce w powiecie i w województwie) umieszczone w przepisie ogólnym dotyczącym podejmowania uchwał przez radę, czyli w art. 14 u.s.g., lecz właśnie w przepisie, który poświęcony był kwestii absolutorium udzielanego lub nie zarządowi gminy (czyli w art. 28b ust. 1 u.s.g.). Wydaje się zatem, że racjonalny ustawodawca postąpił tak z uwagi na wprowadzenie w tym przepisie wymogu uzyskania szczególnej większości podczas głosowania nad uchwałami w tej sprawie. Niestety w ustawie o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa lokalizacja konstrukcji fikcji prawnej, pomimo znaczącej nowelizacji, pozostała bez zmian. Dlatego też od tego czasu podnoszone są głosy o niecelowości utrzymywania tego rozwiązania w przepisach ogólnych regulujących zasady podejmowania uchwał w tych jednostkach, natomiast regulacja przyjęta na gruncie ustawy gminnej (w ówczesnym brzmieniu) spotkała się z aprobatą.

Umieszczenie konstrukcji fikcji prawnej w przepisie dotyczącym absolutorium powodowało bowiem, że nie można było już w zakresie wielkości wymaganej do odrzucenia przez radę gminy uchwały o udzieleniu absolutorium odwoływać się do umieszczenia jej w przepisie ustanawiającym zasady ogólne podejmowania uchwał w gminie (czyli w art. 14 ust. 1 u.s.g.). Dlatego też wydaje się, że w chwili obecnej sprawa ta również tak samo powinna być uregulowana w ustawie o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. A skoro tak nie jest, to przyjąć należałoby, że umieszczenie tej kwestii w art. 13 ust. 2 u.s.p. i w art. 19 ust. 3 u.s.w. ma w chwili obecnej na celu tylko wskazanie szczególnego (wyjątkowego) sposobu podjęcia przez radę powiatu i sejmik województwa uchwały. Przyjęcie bowiem, że skoro w przepisie regulującym zasady ogólne umieszczono konstrukcję fikcji prawnej, przez co odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium, równoznaczne z przyjęciem uchwały o jego nieudzieleniu, następuje większością zwykłą, prowadzi do wspomnianej wcześniej niesprawiedliwości i co najważniejsze – nie zawsze będzie też prowadziło do definitywnego rozstrzygnięcia sprawy absolutorium, na który to pozytywny efekt powoływało się orzecznictwo, jakoby dzięki tej konstrukcji kwestia absolutorium była zawsze rozstrzygnięta. Gdyby bowiem rzeczywiście do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium wystarczyła większość zwykła, o której mowa w art. 13 u.s.p. i w art. 19 u.s.w., co byłoby z kolei równoznaczne z przyjęciem uchwały o jego nieudzieleniu, to w razie nieuzyskania bezwzględniej większości głosów ustawowego składu rady „za” uchwałą, „przeciwko” niej musiałyby zagłosować co najmniej jedna osoba więcej niż „za” i dopiero wówczas można byłoby uznać, że uchwała została odrzucona. Gdyby natomiast w tym samym głosowaniu więcej głosów – chociażby o jeden – zostało oddanych jednak „za” (np. 2 głosy) przyjęciem uchwały, to wówczas przy 1 głosie „przeciwko” nie zostałyby osiągnięta nawet zwykła większość głosów, w związku z czym uchwała pomimo jej niepodjęcia nie mogłaby jednak zostać uznana za odrzuconą, tym samym kwestia absolutorium nie zostałaby w ogóle rozstrzygnięta. W przeciwnym bowiem razie doprowadzono by do uznania, że zarządowi absolutorium nie

udzielono, mimo że jednak większa część osób głosowała „za” udzieleniem absolutorium aniżeli „przeciw”. Taki wniosek byłby już absolutnie nie do zaakceptowania.

Wracając jednak do samego nierozstrzygnięcia kwestii absolutorium – jak wspominałam, judykatura i literatura nie dopuszczają takiej interpretacji, uznając, że po to fikcja prawna została wprowadzona, żeby nigdy nie doszło właśnie do takiej sytuacji. Moim zdaniem jednak ustawodawcy wcale na tym nie zależy, o czym dobitnie świadczy aktualne rozwiązanie tej kwestii na gruncie ustawy o samorządzie gminnym. Od 2002 r. bowiem w gminie nie obowiązuje już ta konstrukcja, przez co często w wielu gminach kwestia absolutorium jest nierozstrzygnięta, bowiem nie przeprowadza się kolejnego głosowania w tej sprawie. Jeżeli nie udaje się uzyskać bezwzględnej większości głosów za uchwałą (i to bez względu na jej treść), kwestia absolutorium za dany rok utyka w martwym punkcie. A zatem w ocenie prawodawcy jest to w pełni dopuszczalny i – co najważniejsze – akceptowalny skutek.

„ODRZUCENIE” UCHWAŁY O UDZIELENIU ABSOLUTORIUM W KONTEKŚCIE „NIEPODJĘCIA” UCHWAŁY O UDZIELENIU WOTUM NIEUFNOŚCI

Na zakończenie rozważań wskazać należy, czysto teoretycznie, że można byłoby uniknąć tego, by zastosowanie formuły odwróconej nie naruszało zasady sprawiedliwości, gdyby w art. 30 ust. 1a u.s.p. i art. 24 ust. 1a u.s.w. zamiast ogólnie uchwały „w sprawie absolutorium” (a zatem i tej o jego udzieleniu, jak i tej o jego nieudzieleniu) mowa była jedynie o uchwale w sprawie udzielenia absolutorium podejmowanej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Inaczej mówiąc, nie byłoby problemu, gdyby ustawodawca założył, że pod głosowanie poddaje się jedynie uchwałę o ustawowo narzuconej treści, tj. w sprawie udzielenia absolutorium, bez możliwości głosowania także uchwały o treści przeciwnej. W ten sposób z góry prawodawca zakładałby, że zarząd przed negatywnymi konsekwencjami uchronić mogłaby tylko bezwzględna większość ustawowego składu rady popierająca wykonanie przez niego budżetu. Jej brak natomiast oznaczałby, że absolutorium nie zostałoby udzielone. Wówczas zwrot „odrzuć uchwałę” można byłoby interpretować zgodnie z jego potocznym znaczeniem, czyli jako jej „nieprzyjęcie” wskutek niezyskania ustawowo wymaganego poparcia dla tego typu uchwały (w tym przypadku dla uchwały o udzieleniu absolutorium). Co więcej, konstrukcja fikcji prawnej mogłaby w ogóle zostać usunięta, gdyby ustawodawca w art. 30 ust. 1 u.s.p. i art. 34 ust. 1 u.s.w. wskazał, że już samo niepodjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium, a nie uchwała o jego nieudzieleniu – tak jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym – jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Jeżeli jednak zdecydowałby się nawet na jej zachowanie, to przy braku możliwości poddania pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu absolutorium nie rodziłaby ona żadnych wątpliwości.

Argumentem przemawiającym za takim poglądem są wspomniane już przeze mnie, a wprowadzone niedawno do samorządu terytorialnego regulacje dotyczące nowej instytucji kontroli, jaką jest wotum zaufania. W myśl bowiem tych przepisów organ stanowiący po zakończeniu debaty nad raportem o stanie danej jednostki samorządowej przeprowadza głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania i w związku z tym podejmuje uchwałę o udzieleniu tego wotum – a nie ogólnie w sprawie wotum, tak jak to ma miejsce w przypadku absolutorium – bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy (art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p. i art. 34a ust. 9 u.s.w.). Wydaje się zatem, że w tym przypadku ustawodawca w przepisach tych narzuca radzie/sejmikowi treść uchwały w tej sprawie, przesądzając z góry, że ma to być uchwała o udzieleniu wotum zaufania. Z art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p. i art. 34a ust. 9 u.s.w. nie wynika bowiem, jakoby dopuszczalne było podjęcie w głosowaniu uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania podejmowanej również bezwzględną większością ustawowego składu rady. Co prawda w kolejnym zdaniu tego przepisu jest już mowa o tego typu uchwałach, jednakże pojawienie się tej uchwały jest wynikiem jedynie obowiązywania wprowadzonej również w tym przypadku konstrukcji fikcji prawnej, nie zaś wynikiem poddania pod głosowanie uchwały tej treści. Legislator wskazuje bowiem, że „niepodjęcie” (a nie „odrzucenie” jak w przypadku absolutorium) uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania. Co więcej, w ust. 10-ych artykułów prawodawca wskazał jedynie, że samo nieudzielenie wójtowi/zarządowi wotum zaufania pociąga za sobą konsekwencje, a nie uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania³⁷. Z połączenia tych wszystkich przepisów wyraźnie wynika, że ustawodawca w art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w. nie przewidział możliwości poddania pod głosowanie uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi/zarządowi wotum zaufania.

Sprawę nieco komplikuje jednak treść nowo dodanych – wraz z art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w. – art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., art. 12 pkt 6a u.s.p. i art. 18 pkt 10a u.s.w., w myśl których do wyłącznej właściwości rady/sejmiku należy rozpatrywanie raportu o stanie danej jednostki samorządowej oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. A to może oznaczać, że wbrew temu co wynika z treści art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p. i art. 34a ust. 9 u.s.w. legislator być może dopuszcza jednak możliwość podejmowania przez radę uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, tyle tylko, że w myśl ogólnie obowiązującej zasady zwykłą większością głosów. Skoro bowiem –

³⁷ W odniesieniu do wójta rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, jeżeli nie udzielono wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, zaś w odniesieniu do zarządu powiatu czy województwa nieudzielenie przez organ stanowiący wotum zaufania zarządowi (a zatem już jednorazowe, a nie tak jak w przypadku wójta w dwóch kolejnych latach) jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

w myśl art. 14 ust. 1 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p i art. 19 ust. 1 u.s.w. – podjęcie uchwały inną większością możliwe jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, wprost przewidzianych w ustawie, to uchwała w sprawie nieudzielenia wójtowi/zarządowi wotum zaufania, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., art. 12 pkt 6a u.s.p. i art.18 pkt 10a u.s.w., musiałaby być podejmowana zwykłą większością głosów, gdyż żaden przepis nie określa dla niej innej (wyjątkowej) większości. Szczegółowa analiza regulacji dotyczących możliwości poddania pod głosowanie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania wykracza jednak zdecydowanie poza ramy niniejszego opracowania, dlatego też sygnalizuję jedynie w tym miejscu ten problem³⁸.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w procedurze podejmowania uchwały o udzieleniu wotum zaufania zachodzą znaczące różnice w stosunku do procedury absolutoryjnej, a mimo to przedstawiciele doktryny nie znajdują w tym argumentów przemawiających za celowym, odmiennym uregulowaniem tych dwóch procedur (co z kolei przemawiałoby za przyjętą przez mnie interpretacją przepisów absolutoryjnych). Wręcz odwrotnie, w różnicach tych upatrują oni niezamierzonych luk legislacyjnych, które usuwają w drodze analogii do rozwiązań obowiązujących w zakresie absolutorium, upodobniając tym samym te dwie instytucje do siebie. Otóż zdaniem M. Karciarza „w świetle obecnie obowiązującego prawa dopuszczalne jest również poddanie pod głosowanie przygotowanego projektu uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania”³⁹. W ocenie tego Autora „analogicznie jak w przypadku uchwały w sprawie absolutorium, uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania podejmowana jest przez radę gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy”. Autor ten zwraca jednak uwagę na to, że uwzględniając treść przepisu art. 28aa ust. 9 zd. 3 u.s.g., należy liczyć się z tym, że niepodjęcie takiej uchwały będzie równoznaczne z udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Jego zdaniem „wynika to *a contrario* z przywołanego przepisu. Tym samym jeśli przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania eliminuje problem konieczności powtórnego głosowania w przypadku nieprzyjęcia poddanego pod głosowanie projektu uchwały, o tyle rozwiązanie to może prowadzić niekiedy do nie tyle niespodziewanych, ile wręcz niechcianych rezultatów”⁴⁰.

Przedstawiony powyżej pogląd M. Karciarza nie jest jednak odosobniony. Na podobnym stanowisku stoi bowiem także W. Baranowska-Zajęc, która, odwołując się do poglądów C. Martysza⁴¹, również dopuszcza poddanie pod głosowanie uchwa-

³⁸ Zagadnienie to poddałam szczegółowej analizie w opracowaniu: M. Gurdek, *Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania*, które opublikowane zostanie w monografii *Wybory samorządowe 2018 r. – nowa kadencja, nowe regulacje*, red. M. Gurdek, która ukaże się drukiem w 2020 r.

³⁹ M. Karciarz, *Raport o stanie jst – rozpatrzenie i głosowanie nad wotum zaufania*, teza 4, wersja elektroniczna, LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470101946/karciaz-mateusz-raport-o-stanie-jst-rozpatrzenie-i-glosowanie-nad-wotum-zaufania?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.08.2019].

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym...*, teza 4.

ły o nieudzieleniu wotum zaufania. Zdaniem tych Autorów bowiem zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g. „po zakończeniu debaty powinna być podjęta uchwała w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania. Uchwałę podejmuje się bezwzględną większością ustawowego składu rady, a więc w takim samym trybie jak uchwałę absolutoryjną. W przypadku, gdyby uchwała w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości, wówczas będzie to równoznaczne z nieudzieleniem wójtowi wotum zaufania. I odwrotnie: w przypadku głosowania nad uchwałą w sprawie nieudzielenia wotum zaufania, brak wymaganej większości popierającej tę uchwałę oznaczać będzie udzielenie wotum zaufania. Unormowanie to eliminuje konieczność ponownego głosowania w przypadku, gdyby uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości głosów, wskutek np. przewagi głosów wstrzymujących się⁴². W mojej ocenie poglądy te jednak nie zasługują na akceptację. Po pierwsze, w art. 28aa u.s.g. nie ma mowy w ogóle o uchwale o nieudzieleniu wotum zaufania, w związku z czym jeżeli w ogóle miałyby być ona dopuszczalna, to jedynie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. Wówczas jednak musiałyby być podejmowana zwykłą większością głosów, a nie bezwzględną, która wskazana jest w art. 28aa ust. 9 u.s.g. jako wyjątek właściwy wyłącznie uchwale o udzieleniu wotum zaufania. Po drugie, niedopuszczalne jest wyciąganie – w drodze analogii do rozwiązań przyjętych w kwestii absolutorium – wniosku, że dopuszczalne jest podjęcie zarówno uchwały o udzieleniu, jak i o nieudzieleniu wotum zaufania, i to w obydwóch przypadkach przy zachowaniu bezwzględnej większości ustawowego składu rady. Po trzecie, niewłaściwe jest także konstruowanie wniosku *a contrario*, w myśl którego niepodjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania miałyby być równoznaczne z podjęciem uchwały o jego udzieleniu – aczkolwiek jest to wniosek nieszkodliwy, dlatego że udzielenie wotum zaufania nie wywołuje żadnych skutków. Zatem czy uznamy kwestię wotum za nierozstrzygniętą (tak jak moim zdaniem należałoby przyjąć) z uwagi na to, że nie udałoby się podjąć uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, czy też uznano by, że wotum to zostało udzielone, to z praktycznego punktu widzenia nie ma żadnego znaczenia. Po czwarte, przyjęcie, że dopuszczalne jest podjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania i to bezwzględną większością ustawowego składu rady, przy obowiązującej konstrukcji fikcji prawnej, zgodnie z którą niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jej nieudzieleniu, prowadziłyby do daleko idącej nierównorzędności i niesprawiedliwości. Uzyskanie bowiem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania w efekcie niepodjęcia uchwały o jego udzieleniu byłoby zdecydowanie prostsze, niż gdyby pod głosowanie poddana została uchwała o nieudzieleniu tego wotum wymagająca uzyskania bezwzględnej większości głosów. Byłoby to jeszcze prostsze, niż gdybyśmy dopuścili możliwość podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g., art. 12 pkt 6a u.p.s.

⁴² W. Baranowska-Zajac, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 7-16.

i art. 18 pkt 10a u.s.w. zwykłą większością głosów. I odwrotnie, dopuszczenie formuły odwróconej w stosunku do niepodjętej uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania mogłoby w bardzo prosty sposób doprowadzić do podjęcia uchwały o jego udzieleniu, a przecież prawodawca wyraźnie wskazuje w art. 28aa ust. 9 u.s.g., art. 30a ust. 9 u.s.p. i art. 34a ust. 9 u.s.w., że wójta/zarząd przed tym uchronić może jedynie poparcie jego działalności przez bezwzględną większość ustawowego składu rady/sejmiku. Dlatego też wydaje się, że uwzględniając racjonalność legislatora, ani uchwała o nieudzieleniu wotum zaufania podejmowana bezwzględną większością, ani konstrukcja fikcji prawnej stosowana *a contrario* w odniesieniu do uchwały tej treści, nie jest dopuszczalna. Prawdą jest, że dzięki niej kwestia wotum zaufania zawsze byłaby rozstrzygnięta, ale przecież w końcu ustawodawca w podobnym przypadku (tj. w odniesieniu do uchwały absolutoryjnej) dopuszcza możliwość nierozstrzygnięcia tej kwestii – w gminie zarówno w razie poddania pod głosowanie uchwały o udzieleniu (od roku 2002, kiedy to zrezygnował z konstrukcji fikcji prawnej), jak i o nieudzieleniu absolutorium, zaś w powiecie i w województwie jedynie w przypadku tej drugiej.

PODSUMOWANIE

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, że obowiązująca nadal w procedurze absolutoryjnej na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa formuła odwrócona stwarza więcej problemów, aniżeli przynosi pozytywnych efektów. I chociaż w pierwotnych założeniach była ona słuszna, racjonalna i sprawiedliwa, to jednak po zmianach dokonanych w roku 2001 wywołuje wiele wątpliwości w praktyce. Powszechnie przyjmowana interpretacja, jakoby do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium wystarczyło jedynie niezyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady/sejmiku oddanych „za” przyjęciem uchwały tej treści, jest bardzo praktyczna, ale niestety niesprawiedliwa. Z uwagi jednak na to, że zazwyczaj pod głosowanie poddawana jest uchwała właśnie tej treści, interpretacja ta umożliwia w łatwy sposób definitywne rozstrzygnięcie kwestii absolutorium. Jedynie w razie poddania pod głosowanie uchwały o treści przeciwnej (co jednak zdarza się wyjątkowo rzadko) niezyskanie wymaganej większości głosów „za” uchwałą – z uwagi na jednokierunkowe działanie formuły odwróconej – prowadzi do zawieszenia tej sprawy w próżni i patowej sytuacji. Zdarzają się jednak i tacy przedstawiciele doktryny, którzy dopuszczają działanie konstrukcji fikcji prawnej również w odwrotną stronę, mimo że ustawodawca wprost przewiduje ją jedynie w odniesieniu do poddanej pod głosowanie uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium.

Dlatego też *de lege ferenda* postulować należy wprowadzenie w tym zakresie koniecznych zmian. Na wstępie przede wszystkim należałoby usystematyzować i w końcu uregulować wprost, czy konsekwencje dla organu wykonawczego powiatu i wo-

jewództwa, o których mowa w art. 30 ust. 1 u.s.p. i art. 34 ust. 1 u.s.w., powinny być – przy zastosowaniu formuły odwróconej – wyciągane z samego tytułu nieudanej próby podjęcia uchwały o udzieleniu absolutorium, czy dopiero w wyniku wyrażenia bezwzględną większością głosów negatywnej oceny wykonanego w minionym roku budżetu. W pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia jedynie z brakiem uzyskania odpowiedniego poparcia dla uchwały pozytywnej (o udzieleniu absolutorium), co ma jednak w mojej ocenie zupełnie inny wydźwięk niż podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium w wyniku uzyskania odpowiednio silnego poparcia dla uchwały o treści negatywnej, wyrażającego niezadowolenie z wykonania budżetu – wymaganej w drugim przypadku. Jeżeli wystarczające byłoby nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów oddanych „za” uchwałą o udzieleniu absolutorium, to wówczas niezbędne byłoby usunięcie z przepisów możliwości poddania pod głosowanie również uchwały o treści przeciwnej, do podjęcia której wymagana jest większość bezwzględna. Jeżeli natomiast do wyciągnięcia konsekwencji wobec zarządu konieczne byłoby jednak wyrażenie niezadowolenia z wykonania budżetu bezwzględną większością głosów, to „odrzuć” uchwały o udzieleniu absolutorium powinno następować tą samą większością, jaka wymagana jest do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium – czyli bezwzględną, co należałoby wprost wyrazić w ustawie. W świetle tych dwóch zaproponowanych powyżej rozwiązań to drugie wydaje się jednak zdecydowanie lepsze i bardziej sprawiedliwe, zwłaszcza gdy uwzględnione zostanie i to, że w gminie konsekwencje grożą wójtowi również dopiero w razie wyrażenia przez większość bezwzględną niezadowolenia z realizowanej przez niego polityki budżetowej. A przecież kwestie te powinny być uregulowane we wszystkich trzech jednostkach samorządowych w ten sam sposób. Bez znaczenia bowiem pozostawiać powinien fakt, jaka jest budowa organu wykonawczego i w jaki sposób jest on wyłaniany. To może mieć wpływ jedynie na sposób realizacji tych konsekwencji, ale nie na kryteria dokonywania tej oceny. Dlatego też uwzględniając regulacje obowiązujące w gminie, najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym wydaje się uregulowanie procedury absolutoryjnej w powiecie i w województwie na wzór tej, którą przewiduje ustawa o samorządzie gminnym, z jednoczesnym wprowadzeniem również i w tej ustawie jednoznaczego wskazania, że po przedstawieniu przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium przeprowadzać powinno się głosowanie ogólne w sprawie absolutorium (tak jak to się czasami odbywa w tej jednostce w praktyce). Wówczas radni podczas jednego aktu mogliby wypowiedzieć się od razu, czy są „za” udzieleniem absolutorium i tym samym „przeciw” jego nieudzieleniu, czy też są „przeciw” udzieleniu, i tym samym „za” jego nieudzieleniem. Uzyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady/sejmiku za którąś z tych dwóch opcji pozwalałoby na skonstruowanie uchwały o odpowiedniej treści. Dzięki takiemu rozwiązaniu zmniejszone zostałoby ryzyko, że kwestia absolutorium nie zostanie rozstrzygnięta, ponieważ pod jedno głosowanie

zostałyby poddane od razu dwie możliwości. Jedynie w sytuacji, w której za żadnym z tych z alternatywnych rozwiązań nie udałoby się uzyskać bezwzględnej większości głosów – z uwagi na oddane głosy „wstrzymujące się” – kwestia absolutorium pozostawałaby nierozstrzygnięta. Chyba że przyjęlibyśmy, że skoro to nie jest głosowanie nad uchwałą, to traktowano by je jak głosowanie w sprawie wyboru pomiędzy udzieleniem a nieudzieleniem absolutorium. Wówczas nie miałyby miejsca problem głosów „wstrzymujących się” i znacznie zwiększyłyby się szanse na rozstrzygnięcie kwestii absolutorium, co jednak i tak nie gwarantowałaby 100% sukcesu. Pamiętać bowiem należy, że ustawodawca wymaga uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, a nie jedynie biorących udział w głosowaniu. Chyba żeby również i w tym zakresie zaproponować zmianę, aby była to bezwzględna większość głosów oddanych, przy wprowadzeniu jakiegoś wysokiego kworum.

Bibliografia

Literatura:

Baranowska-Zajac W., *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4.

Burek C., *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9.

Chrapusta M., Chlipała M., *Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – opis procedur i analiza problemów*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 9.

Dobosz P., *Komentarz do art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, LexisNexis 2005.

Gurdek M., *Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania*, [w:] M. Gurdek (red.) *Wybory samorządowe 2018 r. – nowa kadencja, nowe regulacje*, publikacja zostanie wydana w 2020 r.

Jakson W., *Absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego – postulaty de lege ferenda*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja”, 2 (1/2012),

Karciarz M., *Raport o stanie jst – rozpatrzenie i głosowanie nad wotum zaufania*, wersja elektroniczna, LEX/el. 2018, <https://sip.lex.pl/#/publication/470101946/karciarz-mateusz-raport-o-stanie-jst-rozpatrzenie-i-glosowanie-nad-wotum-zaufania?cm=URELATIONS>.

Kmiecik Z., *W kwestii wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym regulujących tryb podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.

Kotlińska J., *Absolutorium w jednostce samorządu terytorialnego – ocena pracy organu wykonawczego*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2017, 10.

Krawczyk R.P., *Zagadnienie absolutorium w działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych w orzecznictwie i praktyce rad gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.

Krawczyk R.P., *Absolutorium komunalne*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 1999, nr 60.

Majewski Z., *Absolutorium – instrukcja obsługi*, „Wspólnota” 2003, nr 7.

Martysz C., *Komentarz do art. 28a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018.

Martysz C., *Komentarz do art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018.

Martysz C., *Komentarz do art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, ABC 2007.

Martysz C., *Komentarz do art. 30 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, ABC 2007.

Ostrowska A., *Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym – podstawowe problemy interpretacyjne w świetle praktyki i orzecznictwa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, nr 3(5).

Paczocha M., *Kiedy można mówić o odrzuceniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium i czego dotyczy ocena wykonania budżetu dokonywana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2.

Piskorz-Ryń A., *Zasady głosowania. Uchwała absolutoryjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7.

Poniatowski M., [w:] *Absolutoryjny gorset. Dyskusja redakcyjna*, „Wspólnota” 2003, nr 7.

Słownik języka polskiego, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1995.

Szewc A., *Komentarz do art. 28a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. IV, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Warszawa 2012.

Zielińska W., *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwał w sprawie absolutorium*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 35.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191).

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z dnia 26 października 2000 r., SA/Kr 1996/00, OSS 2001, z. 2, poz. 64.

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2002 r., I SA/Lu 525/02, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 6 listopada 2003 r., SA/Rz 978/03, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.

Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2007 r., V SA/Wa 2258/07, LEX nr 342365.

Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r., II GSK 225/08, LEX nr 490091.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Ke 592/05, OwSS 2007/1, poz. 20.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., I SA/Po 921/10, LEX nr 842917.

Uchwała RIO z dnia 7 czerwca 1995 r., 216/96, OSS 1996, z. 3, poz. 99,

Uchwała RIO z dnia 16 maja 1996 r., 108/96, OSS 1997, z. 2, poz. 61.

Streszczenie: Instytucja absolutorium w samorządzie terytorialnym od lat wywołuje wątpliwości. Przepisy wszystkich trzech ustaw ustrojowych regulujące kwestie dotyczące podejmowania uchwał w tej sprawie zostały tak skonstruowane, że istnieje możliwość interpretowania ich w różny sposób. Dodatkowo od roku 2002 wprowadzono w gminnej procedurze absolutoryjnej zmiany, co spowodowało, że w stosunku do powiatów i województw zachodzą odtąd znaczące różnice. W tych dwóch bowiem jednostkach nadal obowiązuje konstrukcja tzw. formuły odwróconej, zgodnie z którą odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. To właśnie ta konstrukcja wywołuje najwięcej problemów w praktyce. Dlatego też autorka mimo wielu opracowań, jakie do tej pory ukazały się w tym zakresie, podjęła kolejną próbę analizy tego zagadnienia w celu udzielenia odpowiedzi, w jakich okolicznościach (przy spełnieniu jakich warunków) dochodzi do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium. Skłoniła ją do tego przede wszystkim niedawno wprowadzona do samorządów instytucja wotum zaufania, która uregulowana jest na wzór istniejącego od lat absolutorium, i w procedurze której również przewidziano formułę odwróconą.

Słowa kluczowe: absolutorium, odrzucenie uchwały, bezwzględna większość głosów, domniemanie, fikcja prawna, wotum zaufania

Rejection of the resolution on granting discharge to the poviat and voivodship board – another vote in many years of discussion

Summary: The institution of discharge in local government has been raising doubts for years. The provisions of all three constitutional laws regulating issues related to adopting resolutions in this matter have been constructed in such a way that it is possible to interpret them in different ways. In addition, since 2002 changes have been introduced to the municipal discharge procedure, which has resulted in significant differences in relation to poviats and voivodships. In these two units, the construction of the so-called reverse formula, ac-

ording to which the rejection in the voting of the resolution on granting discharge is tantamount to the adoption of a resolution not to grant discharge to the management board. It is this design that causes the most problems in practice. That is why the author, despite many studies that have appeared so far in this field, has made another attempt to analyze this issue in order to answer in what circumstances (under which conditions) the discharge resolution is rejected? This was prompted primarily by the confidence vote institution recently introduced to local governments, which is governed by the discharge model that has existed for years, and which also includes an inverted formula.

Keywords: discharge, rejection of a resolution, absolute majority of votes, presumption, legal fiction, vote of confidence