Elektronicznie podpisany przez:
Ewa Czołpińska
dnia 26 czerwca 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00323-1/2025

z dnia 26 czerwca 2025 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Sejmiku Województwa Podlaskiego wniosku o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Podlaskiego za 2024 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581) oraz zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:
Przewodnicząca:
Ewa Czołpińska - Członek Kolegium RIO w Białymstoku
Członkowie:
Marlena Stachurska-Janczyło - Członek Kolegium RIO w Białymstoku
Maria Wasilewska - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

postanawia:

I. Stwierdzić, że wniosek Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Podlaskiego spełnia wymogi określone w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a w szczególności:
- dotyczy wykonania budżetu,
- oparty jest na opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu,

II. Przekazać poniższe zastrzeżenia i uwagi dotyczące podstaw oraz zasadności formułowania przez Komisję Rewizyjną Sejmiku Województwa Podlaskiego części zarzutów wobec Zarządu Województwa Podlaskiego.

W pierwszej kolejności Skład Orzekający zauważa, że instytucja absolutorium jest przede wszystkim nierozerwalnie związana z oceną wykonania budżetu przez organ wykonawczy, a komisja rewizyjna jako organ kontrolny organu stanowiącego jest zobligowana do całościowej oceny wykonania budżetu, poza oceną sprawozdań o której mowa w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) [dalej:u.f.p.].

Podkreślić przy tym należy, że budżet jednostki samorządu terytorialnego [dalej:jst] jest kategorią prawnie zdefiniowaną – stosownie do art. 211 ust. 1 u.f.p. budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Jako plan finansowy budżet może ulegać w trakcie roku budżetowego zmianom dokonywanym przez organy województwa na podstawie regulacji wynikających m.in. z art. 233 pkt 3, art. 240 ust. 2, art. 257 i art. 258 u.f.p. Co przy tym istotne, według art. 52 ust. 1 u.f.p. ujęte w budżetach jst dochody oraz przychody stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Tak określony normatywnie budżet jest zasadniczym elementem uchwały budżetowej stanowiącej podstawę gospodarki finansowej jst w danym roku budżetowym (art. 211 ust. 4 i 5 u.f.p.). Jak zaś wynika z art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, za prawidłową gospodarkę finansową województwa odpowiada zarząd. Regulacje ustawowe nie definiują wprost znaczenia pojęcia „prawidłowa gospodarka finansowa", zawierają zaś szereg przepisów wskazujących zasady gospodarowania środkami publicznymi. Do tego typu regulacji – poza przywołanym art. 52 ust. 1 u.f.p. określającym prawne znaczenie strony dochodowo-przychodowej oraz wydatkowo-rozchodowej budżetu – należy w szczególności zaliczyć postanowienia art. 44 u.f.p. w kwestii ponoszenia wydatków publicznych oraz przepisy art. 254 u.f.p. specyfikujące zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu jst. Zdaniem Składu Orzekającego przywołane ramy prawne, przesądzające o istocie budżetu i zasadach jego wykonania, winny być uwzględniane przy ocenie absolutoryjnej dokonywanej zarówno przez komisję rewizyjną jak i przez organ stanowiący względem organu wykonawczego. Podkreślenia przy tym wymaga, że w procedurze absolutoryjnej nie jest wystarczające ogólne przywołanie kompetencji zarządu do wykonywania budżetu i wynikającej stąd odpowiedzialności organu wykonawczego. Z uwagi na istotę i znaczenie instytucji absolutorium konieczne jest ustalenie, czy ewentualne różnice między budżetem uchwalonym a wykonanym wynikają z obiektywnych czynników, czy też ich źródłem są działania bądź zaniechania zawinione przez

organ wykonawczy. Na etapie uchwalania budżetu nie można bowiem przewidzieć wszystkich uwarunkowań wpływających na ostateczny kształt zakładanego i wykonanego planu finansowego.

Skład Orzekający, biorąc pod uwagę przywołaną wyżej argumentację prawną, podkreśl, że ocena struktury wydatków budżetu odnosi się przede wszystkim do sfery planowania budżetowego – bowiem realizacja wydatków, jak wyżej wskazano, może odbywać się wyłącznie na podstawie i w granicach planu - zmienianego według potrzeb. Skład Orzekający wskazuje też na komplementarny charakter kompetencji organów województwa w procesie podejmowania uchwały budżetowej bądź jej zmiany (w tym kształtowania struktury planowanych wydatków budżetowych). Dla bytu takiej uchwały wymagana jest zarówno inicjatywa organu wykonawczego, jak i wola organu stanowiącego, któremu przysługuje wyłączne prawo do jej podjęcia, co wynika z art. 18 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa. Podobnie, to sejmik województwa ma wyłączną właściwość w przedmiocie uchwalania strategii rozwoju województwa (art.18 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa), a co za tym idzie to organ stanowiący pełni w tym względzie wiodącą rolę.

Przedstawione wyżej normatywne rozumienie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jst znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadających na skutek skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał absolutoryjnych. Sądy w swoich orzeczeniach wskazują w szczególności, iż w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym planów budżetowych, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet. Sądy podkreślają też m.in., że: - ustalone w budżecie kwoty dochodów stanowią prognozę ich wielkości, kwoty wydatków są zaś górnymi granicami nakładów na poszczególne cele, nie oznacza to jednak, że przewidziane kwoty wydatków na poszczególne zadania mają charakter bezwzględny, nie mogą być one traktowane jako cel sam w sobie; - biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza organ stanowiący w uchwale budżetowej, należy uznać, że organ wykonawczy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie; - na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań; - dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach (zob. np. wyroki: WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r. sygn. III SA/Wa 3368/05 i 12 listopada 2007 r. sygn. V SA/Wa 2258/07, WSA w Poznaniu z 25 marca 2009 r. sygn. I SA/Po 1053/08, WSA w Gdańsku z 25 października 2010 r. sygn. I SA/Gd 782/10, WSA w Kielcach z 30 października 2013 r. sygn. I SA/Ke 554/13, WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r. sygn. I SA/Kr 1690/14, NSA z 12 marca 2015 r. sygn. II GSK 231/14, WSA w Lublinie z 18 listopada 2016 r. sygn. I SA/Lu 874/16). W aspekcie prawnej determinacji limitów wydatkowych w orzeczeniach tych podnosi się również, że jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku niewykonaniem istotnych zadań dla lokalnej społeczności nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium (zob. przywołane wyżej wyroki WSA w Poznaniu z 25 marca 2009 r., WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r., WSA w Lublinie z 18 listopada 2016 r.).

W tym kontekście nieuprawnione, zdaniem Składu Orzekającego, są tezy Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Podlaskiego [dalej: Komisja]:

1. o niewłaściwym wykonaniu budżetu w odniesieniu do pierwotnie uchwalonego planu budżetu – dotyczy to zarzutów niskiego wykonania planu zarówno dochodów (53,94%) jak i wydatków (64,32%) majątkowych, co zdaniem Komisji świadczy *osłabości mechanizmów dochodowych województwa, zwłaszcza w obszarze dochodów majątkowych* oraz *niewystarczającym nadzorze nad realizacją inwestycji.*

2. o *przesuwaniu lub anulowaniu inwestycji.* Komisja formułując opinię w przedmiocie wykonania budżetu roku 2024 przez Zarząd Województwa Podlaskiego [dalej: Zarząd], stanowiącą podstawę sformułowanego wniosku o nieudzielenie absolutorium, nie wskazała na zawinione działania bądź zaniechania Zarządu będące przyczyną niewykonania wydatków inwestycyjnych w całości lub w części. Podniesiona w opinii Komisji argumentacja, oparta na analizie wykonania zaplanowanych wydatków majątkowych w I kwartale 2025 r. (3,17% - dotyczy to w większości zadań kontynuowanych), w żaden sposób nie motywuje tezy *o ograniczonej i coraz to malejącej zdolności zarządu województwa do realizacji zaplanowanych zadań majątkowych.* Wręcz przeciwnie pokazuje wiarygodność wyjaśnień Zarządu w przedmiocie stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych inwestycji i obiektywnych przyczyn takiego stanu rzeczy (vide np.: str. 73, str. 77- 79 i inne „Sprawozdania z wykonania budżetu Województwa Podlaskiego za 2024 r.”),

3. *o nierealistycznych założeniach planistycznych* w kontekście zamknięcia roku nadwyżką budżetową - przy planowanym deficycie budżetowym

oraz

4. *o wysokim długoterminowym zadłużeniu* Województwa Podlaskiego i jedocześnie *wyczerpywaniu wolnych środków przy braku zaciąganych kredytów*.

Odnośnie do stanu długu podkreślenia wymaga, że mimo ujęcia w planie, w roku 2024 Województwo Podlaskie nie uzyskiwało przychodów z tytułów dłużnych – co stało u podstaw zarzutu Komisji *o silne uzależnienie od zasobów jednorazowych*, natomiast dokonało rozchodów tytułem spłaty zobowiązań zgodnie z przyjętym limitem na kwotę 6 666 666,66 zł. Spowodowało to spadek zadłużenia jednostki na koniec 2024 r. do poziomu 273 333 333,34 zł (przy planowanym w wysokości 308 333 333 zł). Na marginesie Skład Orzekający wskazuje, że decyzja o pozyskiwaniu przychodów z tytułów dłużnych stanowi wyłączną

kompetencję organu stanowiącego województwa, odrębną od kompetencji uchwalania budżetu (vide art. 18 pkt 19 lit. b), c) ustawy o samorządzie województwa oraz art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p.). Podkreślenia także wymaga, że przesłanki uzasadniające zaciąganie zobowiązań dłużnych zostały enumeratywnie określone przez ustawodawcę w art. 89 i art. 90 u.f.p. Dlatego też, wobec braku wykonanego deficytu budżetowego w 2024 r. (art. 89 ust.1 pkt 2 u.f.p.), działania Zarządu – z upoważnienia Sejmiku Województwa - skutkujące zaciągnięciem planowanego kredytu byłyby niezasadne. Obowiązujące przepisy nie sankcjonują pozyskiwania wolnych środków (w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.) poprzez zaciąganie zobowiązańna zadania, których realizacja nie dojdzie do skutku lub zostanie ograniczona. Nadto Skład Orzekający podnosi, że z materiałów sprawozdawczych Województwa Podlaskiego wynika, iż na koniec 2024 r. dysponowało ono wolnymi środkami w wysokości 172 222 251, 46 zł. Zatem sugestia Komisji *o grożącym kryzysie płynności w II półroczu 2025 r.* w sposób dwojaki nie znajduje uzasadnienia w ocenie wykonania budżetu roku 2024 – po pierwsze przeczy danym wynikającym ze sprawozdawczości budżetowej i finansowej, po drugie dotyczy kolejnego roku budżetowego i będzie podlegało weryfikacji w kolejnej procedurze absolutoryjnej.

Komisja przywołała w Opinii uwagi Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zawarte w opiniach o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Podlaskiego na lata 2024-2039 i o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej województwa podlaskiego na 2024 r. a dotyczące konieczności stałego, wnikliwego monitorowania założeń prognostycznych pod kątem ich realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem osiąganych nadwyżek operacyjnych, których występowanie świadczy o dochowaniu reguły wydatkowej z art. 242 u.f.p., w myśl której wydatki bieżące powinny być pokrywane z dochodów bieżących i jest istotnym parametrem zapewniającym zdolność jednostki do spłaty zadłużenia.

Skład Orzekający stwierdza, że wykonana w 2024 r. nadwyżka operacyjna w wysokości 201 978 028,09 zł, tj. na poziomie niemal 147% planowanej zadość czyni wskazówkom Składów Orzekających i jest wynikiem ograniczenia wydatków bieżących (plan 782 808 511 zł, wykonanie 710 109 530,48 zł).

Reasumując, wniosek Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Podlaskiego dotyczy wykonania budżetu jednak opinia stanowiąca jego podstawę określa przesłanki prowadzące do niewłaściwej oceny merytorycznej wykonania budżetu w wymienionych aspektach.

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Ewa Czołpińska