Elektronicznie podpisany przez:
Ewa Czołpińska
dnia 25 czerwca 2026 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00323-1/2026

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 25 czerwca 2026 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Sejmiku Województwa Podlaskiego wniosku o nieudzielenie absolutorium za 2025 r.

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 2026 r. poz. 720) 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:

Paweł Gałko - Członek Kolegium RIO w Białymstoku
Marlena Stachurska-Janczyło - 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,

- skład Komisji Rewizyjnej w świetle oświadczenia Przewodniczącego Sejmiku Województwa Podlaskiego jest zgodny z wymogami ustawy o samorządzie województwa.

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

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 i wyrażenia jej w opinii, jak stanowi o tym art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 720), 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 2025 r. poz. 1483 ze zm.) [dalej:u.f.p.]. Uwzględniając powyższe, rozdział IV opinii „Analiza sprawozdania finansowego i opinii biegłego rewidenta" i zawarte w nim tezy nie znajdują uzasadnienia w kontekście oceny wykonania budżetu, zatem nie powinien on stanowić składowej oceny wykonania budżetu i nie powinien być częścią opinii Komisji Rewizyjnej dotyczącej wykonania budżetu.

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, podkreśla 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 niskim wykonaniu dochodów budżetowych z jednoczesnym wskazaniem *że tak duży udział dotacji i środków projektowych może zaburzać ocenę realnej samodzielności finansowej,* a także że *nie stanowi on stabilnej i w pełni dyspozycyjnej bazy do trwałego finansowania wydatków bieżących.* Skład Orzekający zauważa, że wykonanie dochodów ogółem na poziomie 96,66% w stosunku do planu po zmianach jest historycznie uzasadnione w przypadku Województwa Podlaskiego. Analiza wieloletniej prognozy finansowej i danych historycznych z ostatnich siedmiu lat (2019 – 2025) wskazuje, że jest to jeden z wyższych wskaźników osiągniętych w tym okresie. Wykonanie dochodów ogółem w stosunku do planu po zmianach kształtowało się następująco: w 2019 r. - 94,4%, w 2020 – 95,1%, w 2021 r. – 99,2%, w 2022 r. – 93,0%, w 2023 r. - 96,3%, w 2024 r. - 93,2% i w 2025 r. - 96,66% (w zaokrągleniu 96,7%).

   Należy zauważyć, że wykonanie dochodów własnych województwa zrealizowano w 104%, a o ich strukturze przesądza poziom udziału województw w podatkach PIT i CIT, określony art. 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.) oraz art. 7 ustawy i określony w nim katalog pozostałych dochodów własnych województw, a są to: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa; spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa; kary pieniężne i grzywny, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią; 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów. Zatem zarzuty dotyczące niskiego udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem (24,2%) nie są uprawnione, bowiem wynika to z rozwiązań systemowych i rodzajów zadań przypisanych województwom w ustawie ustrojowej. Nie został także spełniony przez Komisję warunek wykazania działań i zaniechań skutkujących – zdaniem Komisji- nieprawidłowościami w wykonaniu strony dochodowej budżetu roku 2025. Ogólne stwierdzenia Komisji dotyczące opóźnień w harmonogramach czy braku składanych wniosków o płatność w powiązaniu z niską realizacją zadań współfinansowanych bez analizy przyczyn takiego stanu rzeczy- nie wskazują na zawinienie Zarządu Województwa.

2. o wzroście wydatków na wynagrodzenia i pochodne w latach 2023-2025 o około 46 mln zł jako czynniku *zwiększającym ryzyko zaburzenia płynności i zdolności obsługi zadłużenia w kolejnych latach.*

W pierwszej kolejności należy wskazać, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zostały zrealizowane w ramach kwot określonych uchwałą budżetową Województwa Podlaskiego na 2025 r., w kwocie 171 931 234zł. Komisja w swoich wywodach nie wykazała, w jakim stopniu jest to skutek polityki płacowej przyjętej w Urzędzie Marszałkowskim i innych jednostkach organizacyjnych Województwa. Zatem kolejny zarzut *trwałego wzrostu kosztów osobowych bez wykazania proporcjonalnej poprawy realizacji zadań* wymaga pogłębionej analizy. Skład Orzekający wskazuje, że w 2025 r. ta grupa wydatków w budżecie Województwa wzrosła o 13% w stosunku do wydatków roku 2024. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że należy przy tym uwzględnić zmiany przepisów, które miały miejsce w 2025 r., dotyczące wzrostu wynagrodzenia minimalnego do kwoty 4 666 zł. (o 8,5% w stosunku do obowiązującego w 2024 r.) oraz wzrostu minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych). Należy też podkreślić, że analiza dokumentacji budżetowej wskazuje na rokroczne (w latach 2018 - 2024) wypracowywanie przez Województwo nadwyżki operacyjnej (na osiągnięciu której zasadza się zdolność do regulowania zobowiązań), a uzyskana w 2025 r. wyniosła 219 783 586 zł (wyższa od planowanej o 79 883 272 zł). Reasumując, wnioski Komisji Rewizyjnej, dotyczące długofalowej polityki płacowej mającej wpływ na obciążenie wydatków bieżących a w konsekwencji na zdolność Województwa do regulowania zobowiązań, są uzasadnione z punktu widzenia dbałości o finanse jednostki w latach przyszłych. Nie znajdują jednak oparcia w wykonaniu budżetu roku 2025 i nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione – ze wskazaniem na bezpośrednie przyczynienie się Zarządu Województwa w tym zakresie.

3. *o niewykonaniu wydatków o 189 621 806,03 zł poniżej planu,* skutkiem czego powstał niższy deficyt. Jednocześnie Komisja wskazała na brak wykonania przychodów z tytułu kredytu w wysokości 45 mln zł. i uznała, że *brak kredytu nie jest sukcesem, jeżeli wynika z niewykonania wydatków.*

Podobnie, jak w przypadku realizacji dochodów budżetowych, wykonanie wydatków ogółem w stosunku do planu po zmianach, na przestrzeni ostatnich siedmiu lat, kształtowało się następująco: w 2019 r. - 91,1%, w 2020 – 85,3%, w 2021 r. – 82,6%, w 2022 r. – 84,7%, w 2023 r. - 89,0%, w 2024 r. – 84,1% i w 2025 r. - 90,1%. Zdaniem Składu Orzekającego, Zarząd Województwa w większości przypadków niskiego bądź zerowego wykonania wydatków wskazał na obiektywne powody ich niewykonania lub poczynione oszczędności (vide np.: str. 64, str. 74, str.105-108 i inne „Sprawozdania z wykonania budżetu Województwa Podlaskiego za 2025 r."). Wnioski Komisji Rewizyjnej, wyrażone w opinii w przedmiocie niskiego wykonania strony wydatkowej budżetu, nie zostały poparte wykazaniem niewłaściwych działań lub zaniechań Zarządu Województwa. Jest to warunek konieczny dla uwiarygodnienia zarzutów stawianych organowi wykonawczemu w procedurze absolutorium, co wynika wprost z przywołanego wyżej orzecznictwa sądów administracyjnych.

4. Kolejnym zarzutem wobec Zarządu jest *finansowanie budżetu oparte niemal wyłącznie na zasobach z lat ubiegłych, bez uruchomienia jakiegokolwiek nowego finansowania inwestycyjnego.*

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 wykonania niższego deficytu

budżetowego w 2025 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 zobowiązań na zadania, których realizacja nie dojdzie do skutku lub zostanie ograniczona. Nadto Skład Orzekający podnosi, że z materiałów sprawozdawczych Województwa Podlaskiego wynika, iż na koniec 2025 r. dysponowało ono wolnymi środkami w wysokości 161 337 735,72 zł.

5. *o słabym wykonaniu strategicznego przedsięwzięcia oraz wątpliwościach planistycznych.* Zaciąganie zobowiązań w związku z realizacją przedsięwzięcia pn. „Pisa - Narew - szlak aktywnej turystyki wodnej" było przedmiotem badania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Województwa Podlaskiego. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto należy wskazać, że Zarząd Województwa odniósł się do poziomu wykonania wydatków na to przedsięwzięcie (vide str. 99, str. 289 „Sprawozdania z wykonania budżetu Województwa Podlaskiego za 2025 r.").
6. *o poręczeniu finansowania droższego o 56 667 mln zł. od najtańszej oferty* – dotyczy to poręczenia zobowiązania dłużnego dla Szpitala Śniadeckiego. Skład Orzekający pragnie zauważyć, że udzielone poręczenie nie skutkowało koniecznością ponoszenia wydatków w roku 2025. Jak wynika ze sprawozdawczości budżetowej (sprawozdanie RB-Z za IV kw. 2025) i wykonania budżetu Województwo w opiniowanym roku nie wykonało wydatków w tym obszarze. Jednocześnie należy zauważyć, że poręczenie udzielone przez Zarząd mieściło się w limitach określonych przez Sejmik.

Końcowo należy zauważyć, że kwestie: dokapitalizowania spółek, wydatków na pokrycie strat SP ZOZ i udzielania pożyczek tym placówkom były objęte planem budżetu zatwierdzonym przez Sejmik Województwa Podlaskiego, zatem Skład Orzekający przyjmuje, iż Sejmik działania Zarządu w tym zakresie uznał za zasadne.

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