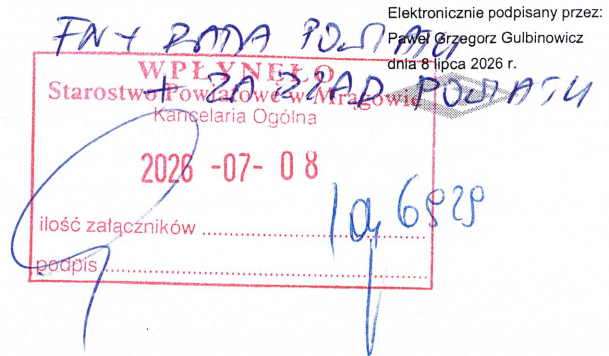


**U C H W A Ł A Nr RIO.IV-0120-203/2026
SKŁADU ORZĘKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w OLSZTYNIE
z dnia 8 lipca 2026 r.**



w sprawie zaopiniowania uchwały Nr XXXIX/202/2026 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

Przewodniczący: Paweł Gulbinowicz
Członkowie: Kamila Zimnicka
Andrzej Pliszka

działając na podstawie art. 13 pkt. 8 w związku z art. 19 ust 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7), postanawia:

negatywnie zaopiniować uchwałę Nr XXXIX/202/2026 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła uchwała Nr XXXIX/202/2026 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025. Wraz z uchwałą przedłożono wyciąg z protokołu Nr XXXIX/2026 z sesji Rady Powiatu w Mrągowie VII kadencji z dnia 24 czerwca 2026 r. (dalej: wyciąg z protokołu).

W § 1 opiniowanej uchwały postanowiono nie udzielić absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie z tytułu wykonania budżetu powiatu za rok 2025. Przedmiotowa uchwała została podjęta w głosowaniu jawnym, imiennym, wymagającym bezwzględnej większości głosów, w którym udział wzięło 17 radnych, tj. pełen skład Rady Powiatu w Mrągowie. Wyniki głosowania przedstawiają się następująco: 9 głosów za, 7 głosy przeciw, przy 1 głosie wstrzymującym się.

Z uchwały Nr XXXIX/202/2026 oraz z wyciągu z protokołu wynika, iż Radni Powiatu w Mrągowie zostali zapoznani ze/z:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu mrągowskiego za rok 2025,
- sprawozdaniem finansowym powiatu mrągowskiego za rok 2025,
- opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o sprawozdaniu z wykonania budżetu przez Zarząd Powiatu w Mrągowie za 2025 rok,
- informacją o stanie mienia powiatu mrągowskiego,
- stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za 2025 rok,
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za 2025 rok,
- negatywną opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za 2025 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Skład Orzekający) podnosi, że procedowanie opiniowanej uchwały, podczas sesji Rady Powiatu w Mrągowie w dniu 24 czerwca 2026 r., poprzedzone było podjęciem uchwały Nr XXXIX/201/2026 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu mrągowskiego za 2025 rok, która to uchwała została przekazana tut. organowi nadzoru, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na posiedzeniu w dniu 1 lipca 2026 r. uznało ww. uchwałę za zgodną z prawem.

Ponadto, Skład Orzekający wskazuje, iż w dniu 1 kwietnia 2026 r. podjął uchwałę Nr RIO.IV-0120-94/2026, w której pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Zarząd Powiatu w Mrągowie sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Mrągowskiego za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

W dniu 9 czerwca 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025 z tytułu wykonania budżetu. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Mrągowie, działając na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r., poz. 1684 ze zm.), wydała negatywną opinię o wykonaniu budżetu Powiatu Mrągowskiego za 2025 r. i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie Zarządowi Powiatu w Mrągowie absolutorium z tego tytułu.

Skład Orzekający w oparciu o dokumenty zgromadzone w przedmiotowej sprawie, tj. opinię Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu powiatu za 2025 rok, wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025 stwierdził, iż Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Mrągowie, formułując wniosek o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025 z tytułu wykonania budżetu, w swojej opinii w sprawie sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu powiatu za 2025 rok., przedstawiła przesłanki stanowiące podstawę nieudzielenia absolutorium, tj.: cyt.: „Analizując sprawozdanie z wykonania budżetu za 2025 r. Komisja stwierdziła, że dochody budżetu za 2025 r. zostały wykonane w wysokości 134 375 809,71 zł, co stanowiło 97,7 % założonego planu w wysokości 137 555 975,89 zł. Różnica między planem a wykonaniem dochodów wyniosła ok. 3,2 mln zł. Kwota wykonanych wydatków w 2025 r. wyniosła 132 824 745,58 zł, co stanowiło zaledwie 93,5% planu w wysokości 142 004 766,98 zł. Oznacza to, że różnica między planem wydatków a ich faktycznym wykonaniem wyniosła blisko 9,2 mln zł. Komisja stwierdziła, że realizacja inwestycji uległa wyraźnemu ograniczeniu. Główną przyczyną tego stanu rzeczy była niewystarczająca aktywność Zarządu Powiatu w Mrągowie w pozyskiwaniu pozabudżetowych środków ze źródeł zewnętrznych. Środki na inwestycje drogowe pochodziły niemal wyłącznie z uzyskanych wcześniej dotacji z programu „Polski Ład”. Jedynie zadanie: „Przebudowa ciągu komunikacyjnego granica powiatu - Burszewo - Warpuny - Zyndaki od km 4+120 do 5 +120”, dofinansowane zostało z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Analizując sprawozdanie finansowe Komisja stwierdziła, że strata netto w 2025 r. wzrosła o ponad 7 milionów złotych.

Komisja Rewizyjna zapoznała się z uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Mrągowie sprawozdaniu z wykonania budżetu powiatu mrągowskiego za rok 2025. Komisja przyjmuje do wiadomości, że pod względem czysto rachunkowym budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 1 551 064,13 zł, a limity deficytu nie zostały przekroczone. Jednakże ocena wykonania budżetu nie może ograniczać się wyłącznie do kryterium formalno-rachunkowego. Badając wykonanie budżetu pod kątem celowości, gospodarności oraz dynamiki rozwoju powiatu, Komisja stwierdza, że niska skuteczność w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych oraz niewykonanie planu wydatków w kwocie niemal 10 mln zł negatywnie wpłynęły na realizację zadań własnych powiatu.”.

Skład Orzekający w dniu 10 czerwca 2026 r. uchwałą Nr RIO.IV-0120-192/2026 negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za 2025 rok.

W ww. uchwale Skład Orzekający podniósł, że wykonanie dochodów i wydatków budżetu Powiatu Mrągowskiego w 2025 roku na poziomie odpowiednio: 97,7 % i 93,5% założonego planu świadczy wyłącznie o tym, że gospodarka finansowa Powiatu Mrągowskiego w 2025 roku prowadzona była w sposób prawidłowy. W zakresie uchwały Składu Orzekającego w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Mrągowie sprawozdaniu z wykonania budżetu powiatu mrągowskiego za rok 2025, Skład Orzekający zauważył, że dokonuje oceny przedłożonych dokumentów pod względem ich zgodności z prawem, a nie jak wskazano w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie pod względem, cyt.: „kryterium formalno-rachunkowego”. Ponadto, Skład Orzekający zwrócił uwagę na niezrozumiałe w jego ocenie stwierdzenie cyt.: „(...) limity deficytu nie zostały przekroczone”. Natomiast zarzut ww. Komisji dotyczący niskiej skuteczności w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, w ocenie Składu Orzekającego był całkowicie nietrafiony i nie miał nic wspólnego z kompleksową oceną wykonania budżetu Powiatu Mrągowskiego za 2025 rok, w ramach instytucji absolutorium.

W ocenie Składu Orzekającego, wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wprawdzie nieudzielenie absolutorium poprzedzone było spełnieniem warunków formalnych wynikających z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), ale brak uzasadnienia podjęcia takiej, a nie innej decyzji powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu. Odpowiedzi na pytanie, jakimi względami kierowali się członkowie Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Mrągowie podczas głosowania nie daje zarówno wniosek, jak i opinia w tej sprawie, przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Mrągowie nie dokonała kompleksowej oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do niego jako całości. Nie stwierdzono rozbieżności między stanem założonym, a rzeczywistym. W przekonaniu Składu Orzekającego ze złożonych dokumentów nie wynikało, aby ww. Komisja rozpatrywała legalność i prawidłowość wykonania budżetu. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, i to należało wykazać i uzasadnić.

W swojej uchwale Skład Orzekający podkreślił, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak wykonano planowany budżet, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu, komisja rewizyjna powinna to czynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych.

Z treści uzasadnienia do uchwały Nr XXXIX/202/2026 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025 wynika, iż cyt.: „Zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Rada Powiatu podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po rozpatrzeniu sprawozdań finansowych i budżetowych wraz z opiniami RIO oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Mrągowie negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za rok 2025

i w dniu 2 czerwca 2026 r. sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie z tytułu wykonania budżetu powiatu za rok 2025.”.

Zdaniem Składu Orzekającego, instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu za dany rok, jest też elementem zamykającym gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego, a także wolą ustawodawcy została nierozłącznie związana z oceną wykonania budżetu za dany rok budżetowy. Jest środkiem służącym kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu za dany rok. Uchwała budżetowa zatwierdza granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Natomiast planowane kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi i wiążą organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie sposobu wykonania budżetu, przyczyn rozbieżności w tym zakresie, określenia czy winą za określony stan rzeczy można obciążyć organ wykonawczy. Ocena w tym zakresie powinna być kompleksowa, odnosić się do całości wykonania planu finansowego, a nie koncentrować się na wybranych tylko kwestiach albo wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. Brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności, w tym przypadku Powiatu Mrągowskiego, określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego od dawna ukształtował się pogląd, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego (Wyrok NSA z 11 września 1991 r., sygn. akt II SA 641/91, ONSA 1991, nr 34, poz. 79; wyrok NSA z 5 listopada 1992., sygn. akt. II SA 764/92; wyrok NSA z 22 marca 1996., sygn. akt SA/Gd 3695/95, „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 8). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 231/14 orzekł jednoznacznie, iż cyt.: „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniami prawidłowości wykonania budżetu.”.

Skład Orzekający podnosi, że tylko uprzednie rozpatrzenie sprawozdania z realizacji budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz pozytywna bądź negatywna ocena wykonania budżetu jest podstawą do podjęcia uchwały o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium, a zatem należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy instytucji absolutorium jest bardzo wąski, ogranicza się bowiem jedynie do wykonania budżetu.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że ocena Zarządu Powiatu w Mrągowie w innych aspektach jego działalności powinna odbywać się poza procedurą absolutorijną. W konsekwencji, jedynie negatywna ocena wykonania budżetu umożliwia nieudzielenie absolutorium, a jak już wspomniano wcześniej Rada Powiatu w Mrągowie w dniu 24 czerwca 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXXIX/201/2026 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu mrągowskiego za 2025 rok, co potwierdza tylko stanowisko Składu Orzekającego w zakresie prawidłowości wykonania budżetu Powiatu Mrągowskiego za 2025 rok, wyrażone w uchwale Nr RIO.IV-0120-192/2026 z dnia 10 czerwca 2026 r.

Wobec powyższego Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowił negatywnie zaopiniować uchwałę Nr XXXIX/202/2026 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie za rok 2025, gdyż zarówno treść uzasadnienia ww. uchwały, jak i dołączony do niej wyciąg z protokołu, a także posiadana

wiedza organu nadzoru w zakresie wykonania budżetu Powiatu Mrągowskiego za 2025 rok nie dają podstaw do nieudzielania absolutorium Zarządowi Powiatu w Mrągowie.

W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gulbinowicz



Raport z weryfikacji podpisu

INFORMACJE O DOKUMENCIE:	
Nazwa pliku	Opinia_znak_sprawy_RIO.IV-0120-203.2026.pdf
Liczba podpisów	1
Data weryfikacji podpisów	2026-07-08 14:12:51

SZCZEGÓŁY WERYFIKACJI:

Podpis: 1 - Pozytywny	
Rodzaj certyfikatu	Kwalifikowany
Format podpisu	PAdES-T
Data złożenia podpisu	2026-07-08 13:33:34
Podpis zawiera znacznik czasu	Data znacznika czasu: 2026-07-08 13:38:53 Rodzaj certyfikatu: Niekwalifikowany Data ważności certyfikatu: 2036-02-27 08:34:54 Wystawca znacznika czasu: CN=Certum Timestamp 2026,O=Asseco Data Systems S.A.,C=PL
Certyfikat podpisującego / składającego pieczęć	Nazwa powszechna: Paweł Grzegorz Gulbinowicz Kraj: PL
Numer seryjny certyfikatu	378360335109856246367697395450265412298726761428
Wystawca certyfikatu	Nazwa powszechna: COPE SZAFIR - Kwalifikowany Nazwa organizacji: Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. Kraj: PL Identyfikator organizacji: VATPL-5260300517
Lista CRL wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	-
Odpowiedź OCSP wykorzystana do weryfikacji certyfikatu	Status: GOOD ArchiveCutOff: 13 Mar 2017 14:07:47 GMT CN=COPE SZAFIR OCSP Responder OZK62 O=Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. L=Warszawa ST=mazowieckie C=PL - 8 Jul 2026 12:12:50 GMT
Zweryfikowano na dzień	2026-07-08 13:38:53 (Znacznik czasu)
Status weryfikacji	Pozytywny
	Kwalifikowany podpis poprawnie zweryfikowany certyfikatem kwalifikowanym
Uwagi	Weryfikowany podpis został uznany za kwalifikowany. Zgodnie z Art. 25. Punkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu.