

**Uchwała nr 6/2025**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 27 stycznia 2025 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Chojnów nr XI.65.2024 z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Chojnów**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Chojnów nr XI.65.2024 z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Chojnów — wobec istotnego naruszenia art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z powodu braku możliwości oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Chojnów nr XI.65.2024 z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Chojnów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 stycznia 2025 roku.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej wielkości wskazane w tym przepisie. Do wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości.

Badaną uchwałą Rada Gminy Chojnów dla poszczególnych lat objętych prognozą (2025–2034) ustaliła następujące wartości dochodów bieżących i wydatków bieżących:

- 1) dochody bieżące (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):
  - dla roku 2025 — 58.786.453,00 zł,
  - w latach 2026–2034 corocznie — 75.000.000,00 zł;
- 2) pozostałe dochody bieżące, w tym z podatku od nieruchomości (poz. 1.1.5 i 1.1.5.1 załącznika nr 1 do uchwały):
  - dla roku 2025 — 21.966.618,07 zł, w tym z podatku od nieruchomości 11.707.604,00 zł,
  - w latach 2026–2034 corocznie — 32.700.000,00 zł, w tym z podatku od nieruchomości 15.000.000,00 zł;
- 3) wydatki bieżące (poz. 2.1 załącznika nr 1 do uchwały):
  - dla roku 2025 — 56.568.275,00 zł,
  - w latach 2026–2034 corocznie — 50.000.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że w latach 2026–2034 dochody bieżące będą wyższe od planowanych na 2025 rok o kwotę 16.213.547,00 zł (27,58%), natomiast wydatki bieżące będą niższe od planowanych na 2025 rok o kwotę 6.568.275,00 zł (11,61%). Przy tak przyjętych założeniach prognozowane jest uzyskanie nadwyżki operacyjnej w latach 2026–2034 w kwotach 25.000.000,00 zł co roku, przy planowanej nadwyżce operacyjnej w 2025 r. w wysokości 2.218.178,00 zł oraz wykonanej nadwyżce operacyjnej w 2021 r. w kwocie 4.672.381,94 zł. W latach 2022 i 2023 oraz według stanu na koniec III kw. 2024 r. Gmina wykonała ujemny wynik operacyjny w kwotach 3.482.639,32 zł w 2022 r., 6.488.885,18 zł w 2023 r. i 3.311.889,14 zł na koniec III kw. 2024 roku.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w części dotyczącej dochodów i wydatków wskazano, że:

„Ze względu na niezbędną w procesie prognozowania ostrożność poszczególne pozycje dochodów bieżących i wydatków bieżących od 2026 roku przyjmują stałą wartość.

Uwzględniono w prognozie zmiany ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które uchwalono w dniu 1 października 2024 roku. Od roku 2025 przyjęto wyższą wartość dochodów bieżących zarówno w zakresie podatków lokalnych jak i udziałach w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Dodatkowo duży wpływ na wzrost dochodów bieżących ma fakt kończących się w roku 2025 inwestycji na terenie LSSE, które przyczynią się zarówno do wzrostu podatku od nieruchomości jak i udziału w PIT ze względu na powstanie bardzo dużej ilości miejsc pracy.

[...]

Ze względu na ilość przeprowadzonych inwestycji remontowo-modernizacyjnych nie planowane są w kolejnych latach remonty obiektów gminnych w ramach wydatków bieżących w poszczególnych latach. Zwiększone natomiast w bardzo dużym stopniu będą wydatki inwestycyjne. Dzięki dokonany modernizacjom sposobu ogrzewania oraz dostarczania energii do budynków gminnych oraz oświetlenia ulicznego wygospodarowano znaczne oszczędności w ramach wydatków bieżących.

Ze względu na rozpoczęte działania związane ze zmniejszeniem zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych gminy od roku 2026 znacząco obniżą się wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Kolejnym krokiem, który przyczyni się do obniżenia wydatków bieżących jest rozpoczęta już w bieżącym roku procedura restrukturyzacji oświaty w gminie. W związku z powyższym w wieloletniej prognozie finansowej w kolejnych latach wykazano niższe wydatki budżetowe”.

Z powyższego wynika, że w objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) nie omówiono przyczyn istotnego wzrostu pozostałych dochodów bieżących, który w latach 2026–2034 wynosi rocznie 10.733.381,93 zł (48,86%), a bez uwzględnienia dochodów z tytułu podatku od nieruchomości stanowi rocznie kwotę 7.440.985,93 zł (72,53%). W zakresie wzrostu dochodów bieżących w objaśnieniach nie odniesiono się również do spodziewanej kwoty wzrostu dochodów bieżących w podatku od nieruchomości oraz udziału w PIT związanych z zakończeniem inwestycji na terenie LSSE. Podobnie w zakresie wydatków bieżących w objaśnieniach nie wyszczególniono szacowanych kwot oszczędności związanych z:

- nieplanowaniem remontów obiektów gminnych,
- dokonany modernizacjami sposobu ogrzewania i dostarczania energii do budynków gminnych oraz oświetlenia ulicznego,
- restrukturyzacją oświaty w gminie,
- działaniami w zakresie zmniejszenia zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych gminy.

Nie objaśniono również wydatków na obsługę długu. Uniemożliwia to dokonanie oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie założonych wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących.

W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli przedstawiciele Gminy Chojnów, prezentując argumenty, które zdecydowały o przyjęciu badanej uchwały, w tym motywy jej podjęcia wyrażone w stanowisku zawartym w piśmie z dnia 24 stycznia 2025 r. znak FB.3020.03.2025.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte przez ustawodawcę określenie, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, oznacza, iż jej ustalenia winny być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzenia i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich takie jak chociażby poziom inflacji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SA/Gl 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 1969/14), wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realistyczność. Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ

na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Taka prognoza powinna zatem opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stwierdził natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15), wieloletnia prognoza finansowa „nie stanowi planu, a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej, jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”. W świetle poczynionych wyżej ustaleń należy stwierdzić, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Prognostyczny charakter ujętych w prognozie wielkości, zwłaszcza dochodów budżetu, nie zwalnia organu jednostki samorządu terytorialnego przyjmującego wieloletnią prognozę finansową z obowiązku wskazania przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń. W celu uprawdopodobnienia planowanych w wieloletniej prognozie finansowej kwot, należy ją sporządzić z uwzględnieniem zrationalizowanych przesłanek wpływających na poziom przyszłych dochodów, jak i wydatków. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

Wskazania wymaga również, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2025 rok w zakresie wartości ujętych w poz. 1.1.3, 1.1.5 i 9.4.1.1.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Chojnów przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus