



**Uchwała nr 46/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 października 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXIV.236.2026
z dnia 3 września 2026 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żmigród
na lata 2026–2041**

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 2026 r. poz. 662), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXIV.236.2026 z dnia 3 września 2026 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żmigród na lata 2026–2041 — z powodu istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 i ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) wobec braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXIV.236.2026 z dnia 3 września 2026 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żmigród na lata 2026–2041 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 września 2026 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Żmigrodzie dokonała w wieloletniej prognozie finansowej obejmującej lata 2026–2041 (załącznik nr 1 do uchwały) zmian dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych.

W wyniku powyższych zmian dokonano m.in.:

- 1) zwiększenia pozostałych dochodów bieżących (w 2029 r. o 6.739.020,90 zł i w 2030 r. o 5.730.020,90 zł),
- 2) zwiększenia dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (w 2029 r. o 11.545.771,90 zł, w 2030 r. o 12.554.771,90 zł),
- 3) zwiększenia wydatków majątkowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy (w 2029 r. o 18.284.792,80 zł, w 2030 r. o 18.284.792,80 zł),
- 4) zwiększenia nadwyżki operacyjnej (w 2029 r. o 6.739.020,90 zł, w 2030 r. o 5.730.020,90 zł),
- 5) zwiększenia wydatków bieżących objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy (w 2026 r. o 157.924,33 zł, w 2027 r. i 2028 r. o 751.000 zł i w 2029 r. o 18.535.792,80 zł).

Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej były związane m.in. z wprowadzeniem wydatków objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, na przedsięwzięcia wieloletnie, tj.:

- 1) „Budowa skrzyżowania bezkolizyjnego w ciągu ul. H. Sienkiewicza w Żmigrodzie w zamian za likwidację przejazdu kolejowo-drogowego w km. 46,579 linii kolejowej nr 271 Wrocław Główny – Poznań Główny” (okres realizacji 2026–2030, łączne nakłady finansowe 37.579.585,60 zł, suma limitów wydatków 19.394.792,80 zł, limit zobowiązań 37.579.585,60 zł),
- 2) „Świadczenie usługi oświetlenia drogowego” (okres realizacji 2026–2030, łączne nakłady finansowe 983.370 zł, suma limitów wydatków 899.370 zł, limit zobowiązań 983.370 zł).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I

Z art. 226 ust. 1 i 2a u.f.p. wynika, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz że załącza się do niej objaśnienia przyjętych wartości. Powołana regulacja jasno określa znaczenie załączanych do uchwały objaśnień — stanowią one integralną część uchwały, a wymóg realistyczności

wieloletniej prognozy finansowej jest spełniony, o ile załączone do niej objaśnienia odnoszą się do faktycznie przyjętych w uchwale wartości i je uzasadniają.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Żmigrodzie zwiększyła o kwotę 6.739.020,90 zł (w 2029) r. oraz o kwotę 5.730.020,90 zł (w 2030 r.) poziom dotychczas planowanych dochodów bieżących. Spowodowało to podwyższenie nadwyżki operacyjnej (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) odpowiednio do kwoty 11.880.020,90 zł i 11.190.020,90 zł (wzrost o 131,08% i 104,95%) oraz wskaźnika jednorocznego (wzrost o 5,81 punktu procentowego i 4,95 punktu procentowego), a w konsekwencji również wzrost dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach prognozy.

Prognozowane w latach 2029 i 2030 wielkości nadwyżek operacyjnych nie znajdują uzasadnienia w wynikach bieżących lat ubiegłych; w 2023 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 5.243.257,02 zł, natomiast w latach 2024 i 2025 wykonano nadwyżkę operacyjną odpowiednio w wysokości 843.544,62 zł i 15.002,02 zł. W 2026 r. planuje się uzyskanie dodatniego wyniku bieżącego na poziomie 1.382.135,86 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości nie uzasadniono tak znacznego wzrostu dochodów bieżących.

Brak wystarczających objaśnień w odniesieniu do zmienionych wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej i uzasadnienia dla ich przyjęcia uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Żmigrod. Za niewystarczające należy uznać przedstawienie zmian kwot prognozowanych dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych jedynie w ujęciu tabelarycznym, bez objaśnienia przesłanek ich przyjęcia.

II

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 8 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3. Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p., w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Oznacza to, że limit zobowiązań ustalony dla roku budżetowego i kolejnych lat dla konkretnego przedsięwzięcia nie może przewyższać sumy limitów wydatków dla tego przedsięwzięcia. Limit ten jest bowiem powiązany wyłącznie z przedsięwzięciem i wydatkami planowanymi na jego realizację.

Określony w załączniku nr 2 do uchwały limit zobowiązań ustalony dla przedsięwzięcia pn. „Budowa skrzyżowania bezkolizyjnego w ciągu ul. H. Sienkiewicza w Żmigrodzie w zamian za likwidację przejazdu kolejowo-drogowego w km. 46,579 linii kolejowej nr 271 Wrocław Główny – Poznań Główny” (37.579.585,60 zł) oraz pn. „Świadczenie usługi oświetlenia drogowego” (983.370 zł) przekracza sumę limitów wydatków zaplanowanych na realizację tych przedsięwzięć (20.194.162,80 zł) o kwotę 18.368.792,80 zł. Wartość ta nie znajduje odzwierciedlenia w poz. 10.1 załącznika nr 1 do uchwały.

Powyższe uniemożliwia właściwą ocenę możliwości finansowania ww. przedsięwzięć. Z wykazu przedsięwzięć nie wynika bowiem, w których latach na realizację wskazanych przedsięwzięć będą ponoszone wydatki w łącznej kwocie 18.368.792,80 zł. Również załączone do uchwały objaśnienia nie zawierają informacji w tym zakresie.

Z uwagi na majątkowy charakter zadania pn. „Budowa skrzyżowania bezkolizyjnego w ciągu ul. H. Sienkiewicza w Żmigrodzie w zamian za likwidację przejazdu kolejowo-drogowego w km. 46,579 linii kolejowej nr 271 Wrocław Główny – Poznań Główny” ustalone limity wydatków oraz limit zobowiązań należy ujmować w części 1.3.2 załącznika nr 2 do uchwały, natomiast wydatki objęte limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy — w poz. 10.1.2 załącznika nr 1 do uchwały.

III

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 uchwale 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 zracjonalizowanych 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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Żmigrodzie 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

Joanna Radziejka