

**Uchwała nr 17/2026**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 8 maja 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich**  
**nr XXXVIII/202/2026 z dnia 10 kwietnia 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej**  
**Prognozy Finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2026–2042**

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 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**stwierdza nieważność**

uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XXXVIII/202/2026 z dnia 10 kwietnia 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2026–2042 — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XXXVIII/202/2026 z dnia 10 kwietnia 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2026–2042 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 kwietnia 2026 roku.

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

Badaną uchwałą Rada Miejska Ząbkowic Śląskich dokonała zmian, które polegały m.in. na:

- 1) zwiększeniu planu dochodów w 2026 r. o kwotę 4.951.989,93 zł do kwoty 268.618.149,50 zł,
- 2) zwiększeniu planu wydatków w 2026 r. o kwotę 8.713.418,43 zł do kwoty 271.454.912,46 zł, przy tym zwiększeniu w limitów wydatków, o których 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 (bieżące i majątkowe) łącznie o kwotę 6.905.591,50 zł,
- 3) zmianie wyniku budżetu w 2026 r. z nadwyżki w kwocie 924.665,54 zł na deficyt w kwocie 2.836.762,96 zł,
- 4) zwiększeniu przychodów budżetu w 2026 r. o kwotę 3.555.108,42 zł do kwoty 5.951.489,98 zł,
- 5) zmniejszeniu rozchodów budżetu o kwotę 206.320,08 zł do kwoty 3.114.727,02 zł,
- 6) określeniu w 2026 r. kwoty wyłączeń z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, których mowa w art. 243 ust. 3b pkt 2 u.f.p., wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w kwocie 1.317.783,56 zł,
- 7) zwiększeniu w 2027 r. dochodów budżetu o kwotę 34.967.754,56 zł, które w całości stanowiły zwiększenie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje,
- 8) zwiększeniu w 2027 r. wydatków budżetu o kwotę 35.242.848,00 zł, które w całości dotyczyły wydatków majątkowych, przy tym zwiększeniu w 2027 r. limitów wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., na przedsięwzięcia (bieżące i majątkowe) łącznie o kwotę 40.290.848,00 zł,
- 9) zwiększeniu w 2028 r. limitu wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., na przedsięwzięcia (bieżące i majątkowe) łącznie o kwotę 12.995.781,76 zł, bez jednoczesnego zwiększenia dochodów i wydatków ogółem.

Zwiększenie w latach 2026–2028 wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie, objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., łącznie w wysokości 60.192.221,28 zł, związane jest z:

- a) wprowadzeniem nowych wieloletnich przedsięwzięć i zwiększeniem wydatków majątkowych na zadania:
  - „Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej nr 3 w Ząbkowicach Śląskich” na kwotę łącznie 5.158.847,00 zł (2026 rok 3.915.999,00 zł i 2027 rok 1.242.848,00 zł),
  - „Towarzystwo Budownictwa Społecznego — wniesienie wkładu” na kwotę łącznie 14.328.182,65 zł (2026 rok 500.000,00 zł, 2027 rok 11.500.000,00 zł i 2028 rok 3.328.182,65 zł),
  - „Budowa budynku wielorodzinnego dla powodzian” na kwotę łącznie 26.619.599,11 zł (2026 rok 500.000,00 zł, 2027 rok 21.500.000,00 zł i 2028 rok 4.619.599,11 zł);
- b) zwiększeniem limitu wydatków bieżących na przedsięwzięcie „Lokalny Transport Zbiorowy — opłata dla operatora usług transportu publicznego” łącznie o 14.085.592,52 zł (w 2026 r. zwiększenie o kwotę 1.989.592,50 zł do kwoty 5.110.592,50 zł i wprowadzenie limitu wydatków w latach 2027 i 2028 na kwoty odpowiednio 6.048.000,00 zł).

Dokonane badaną uchwałą zmiany dotyczące wielkości budżetowych w 2026 r. korespondują ze zmianami wprowadzonymi w uchwale budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2026 rok uchwałą Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XXXVIII/203/2026 z dnia 10 kwietnia 2026 roku. Uchwałą tą dokonano zmiany wyniku budżetu (z nadwyżki na deficyt). Na skutek tych zmian potrzeby finansowe budżetu w 2026 r. wzrosły o kwotę 3.761.428,50 zł. Zwiększono przychody budżetu pochodzące z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., o kwotę 3.548.220,42 zł. Z przekazanych Izbie dokumentów (sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy za 2025 rok przedłożonego zarządzeniem Burmistrza Ząbkowic Śląskich nr 93/III/FP-2026 z dnia 30 marca 2026 r., bilansu z wykonania budżetu Gminy Ząbkowice Śląskie sporządzonego na dzień 31 grudnia 2025 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za I kwartał 2026 r.) oraz wyjaśnień Burmistrza (pisma z dnia 30 kwietnia 2026 r. i 4 maja 2026 r. znak FP.301.2.2026.BB) wynika, że Gmina nie posiada wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Wprowadzając przychody pochodzące z wolnych środków, którymi faktycznie Gmina nie dysponuje, Rada Miejska Ząbkowic Śląskich nie zapewniła źródła finansowania powstałego na skutek wprowadzonych zmian wyniku budżetu, tym samym nie zapewniła źródeł finansowania deficytu.

Wolne środki stanowią także źródło finansowania w 2026 r. rozchodów budżetu związanych z wcześniejszą spłatą zobowiązań (1.317.783,56 zł). Z badanej uchwały wynika, że w stosunku do ww. rozchodów zastosowano wyłączenie ze spłaty, o którym mowa w art. 243 ust. 3b pkt 2 u.f.p. Powołana regulacja stanowi, że wyłączenie to może mieć zastosowanie, gdy podlegające wcześniejszej spłacie zobowiązania wynikają z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., i podlegają spłacie środkami z tego tytułu. Jak już wskazano powyżej, Gmina nie posiada wolnych środków. Zastosowane w badanej uchwale wyłączenia nie znajdują zatem podstaw.

Kolegium Izby uchwałą nr 16/2026 z dnia 8 maja 2026 r. wskazało nieprawidłowość w uchwale Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XXXVIII/203/2026 z dnia 10 kwietnia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2026 i nakazało usunięcie tej nieprawidłowości.

Brak źródła finansowania zwiększonych potrzeb finansowych budżetu oraz przyjęcie wyłączeń ze spłaty zobowiązań niezajdujących podstaw świadczy o braku realistyczności przyjętej badaną uchwałą prognozy finansowej. Realistyczność prognozy oznacza również to, że zawarte w niej dane odzwierciedlają faktycznie istniejące źródła finansowania planowanych zadań.

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.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie omówiono przyjętych wartości po zmianie w szczególności w zakresie wprowadzonych w kolejnych latach dochodów i wydatków, przychodów budżetu oraz źródeł finansowania wprowadzonych przedsięwzięć. Wskazano jedynie tabelaryczne zestawienia zmian kwot dokonanych badaną uchwałą bez objaśnienia przesłanek ich przyjęcia. Kolegium Izby wskazuje, że przy wprowadzeniu tego rodzaju zmian w wieloletniej prognozie finansowej (mających wpływ na kształtowanie się

sytuacji finansowej Gminy w kolejnych latach, w tym relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p.) zawarte w badanej uchwale objaśnienia są niewystarczające. 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 Ząbkowice Śląskie.

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/GI 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 realizacyjność. 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 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 i spłata zadłużenia.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Ząbkowic Śląskich 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