

**Uchwała nr 18/2026**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 8 maja 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXIV/123/2026**  
**z dnia 1 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej**  
**Gminy Stoszowice**

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 Gminy Stoszowice nr XXIV/123/2026 z dnia 1 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice — wobec istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) z powodu braku objaśnień wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej umożliwiających dokonanie oceny jej realistyczności.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Stoszowice nr XXIV/123/2026 z dnia 1 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 kwietnia 2026 roku.

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

Badaną uchwałą Rada Gminy Stoszowice dokonała w wieloletniej prognozie finansowej (obejmującej lata 2026–2040) zmian m.in. dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych, wyniku budżetu (w latach 2027–2040), przychodów pochodzących z kredytów, pożyczek i emisji obligacji (w latach 2027–2029) oraz rozchodów budżetu (w latach 2028–2040), w tym podlegających (w latach 2028 i 2029) wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3a 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.”.

W wyniku powyższych zmian dokonano m.in.:

- zwiększenia planowanych dochodów bieżących (w tym w szczególności zwiększenia dochodów mających charakter pozostałych dochodów bieżących wykazywanych w poz. 1.1.5 wieloletniej prognozy finansowej) i obniżenia wydatków bieżących od roku 2027, mających wpływ na polepszenie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) z kwoty deficytu operacyjnego w 2026 r. na poziomie 3,2 mln zł do nadwyżki operacyjnej odpowiednio w 2027 r. na poziomie 1,7 mln zł, w roku 2028 na poziomie 6,1 mln zł, w 2029 r. na poziomie 7,1 mln zł, a w latach następnych na poziomie od 6,1 mln zł do 7,1 mln zł,
- zwiększenia dochodów majątkowych z tytułu planowanych dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje odpowiednio o kwotę: 42,0 mln zł w 2027 r., 36,3 mln zł w 2028 r. i 1,5 mln zł w 2029 r., oraz zwiększenia w 2029 r. dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 16,0 mln zł,
- zwiększenia wydatków majątkowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 u.f.p., o kwotę 49,2 mln zł w 2027 r. i o 41,5 mln zł w 2028 r.,
- zwiększenia przychodów pochodzących z kredytów, pożyczek i emisji obligacji o kwoty odpowiednio: 5,1 mln zł w 2027 r. i 6 mln zł w 2028 r., z jednoczesnym zmniejszeniem przychodów z tego tytułu w 2029 r. o kwotę 3,8 mln zł,
- zwiększenia rozchodów budżetu z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów, pożyczek oraz papierów wartościowych odpowiednio o kwoty: 936 tys. zł w 2028 r. i 16,0 mln zł w 2029 r. z jednoczesnym zwiększeniem łącznej kwoty ustawowych wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., o kwoty: 996 tys. zł w 2028 r. i 16,3 mln zł w 2029 roku.

Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej były związane w szczególności z wprowadzeniem w latach 2027 i 2028 wydatków, objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., na przedsięwzięcie wieloletnie pn. „Budowa i rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji Ząbkowice Śląskie” w wysokości łącznie 91.450.500,00 zł, z tego w 2027 r. 49.200.000,00 zł i 2028 r. 42.250.500,00 zł.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie odniesiono się do założonej dynamiki wzrostu dochodów bieżących i obniżenia wydatków bieżących wpływających na prognozowaną realizację nadwyżki operacyjnej w wysokości od 1,7 mln zł do 7,1 mln zł w kolejnych latach prognozy, przy planowanym w 2026 r. deficycie operacyjnym w wysokości 3,2 mln zł. Co więcej w objaśnieniach przyjętych wartości wydatków bieżących w latach 2027–2040 wskazano, że „Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu) w latach 2027–2040 utrzymano na przybliżonym poziomie z 2025 r. Zwiększenie wydatków bieżących następuje w szczególności w obszarach związanych z oświatą i opieką społeczną (wynagrodzenia, świadczenia społeczne)”. Nie objaśniono źródeł finansowania realizacji ww. przedsięwzięcia, w szczególności źródeł pochodzenia dochodów majątkowych z tytułu planowanych dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje. Nie zawarto informacji dotyczących zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji w związku z umową zawartą na realizację zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w tym kwoty zobowiązania i okresu planowanych spłat, oraz kwoty spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, podlegających wyłączeniu na podstawie ust. 3 i 3a u.f.p. W objaśnieniach przyjętych wartości spłat rat kapitałowych i pożyczek podlegających ustawowemu wyłączeniu, odniesiono się ogólnie do kwot wykazanych wyłączeń, wskazując przy tym że „załącznik na str. 20 stanowi integralną część tego punktu”. Jednocześnie objaśnienia kończą się na stronie 14 i nie zawierają takiego załącznika. Z objaśnień wyeliminowano zatem dotychczasowy załącznik zawierający informacje o zobowiązaniach dłużnych zaciąganych w związku z realizacją zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Podkreślić przy tym należy, że poziom prognozowanego wyniku operacyjnego oraz zastosowanych wyłączeń ma istotne znaczenie dla spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2028 i 2029. Bez zastosowania wyłączeń w tych latach relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., jest wyższa od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy odpowiednio o: 0,02 punktu procentowego i 39,16 punktu procentowego.

Gmina Stoszowice zamierza realizować przedsięwzięcie polegające na budowie i rozbudowie sieci kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji Ząbkowice Śląskie w kwocie łącznie 91,5 mln zł. Jak wynika z art. 226 ust. 3 pkt 1 u.f.p., w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla każdego przedsięwzięcia określa się nie tylko jego nazwę, ale również cel. W przypadku ww. przedsięwzięcia ograniczono się jedynie do wskazania nazwy zadania.

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.

Z orzecnictwa 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 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. Progностyczny 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.

Brak objaśnień w odniesieniu do znaczącego obniżenia wydatków bieżących, w tym szczegółowej kalkulacji poziomu wydatków, przy wzroście dochodów bieżących i tym samym wzroście wyniku operacyjnego, oraz podstaw i kalkulacji zastosowanych wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p., uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Stoszowice, w tym możliwości spłaty zadłużenia i realizacji przyjętego przedsięwzięcia.

Wskazania wymaga również, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2026 rok w zakresie wartości dotyczących wydatków na wynagrodzenia i składek od nich naliczanych ujętych w poz. 2.1.1 oraz dochodów majątkowych i wydatków majątkowych na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., ujętych w poz. 9.2, 9.2.1, 9.4 i 9.4.1.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Stoszowice 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