

Uchwała nr 27/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 czerwca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXV/131/2026
z dnia 29 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 2026 r. poz. 662), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXV/131/2026 z dnia 29 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 XXV/131/2026 z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 maja 2026 roku.

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

Badaną uchwałą Rada Gminy Stoszowice dokonała zmian w wieloletniej prognozie finansowej (obejmującej lata 2026–2040), polegających m.in. na:

- zmniejszeniu w 2026 r. dochodów ogółem o kwotę 953.789,00 zł, stanowiącą dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje,
- zmniejszeniu w 2026 r. wydatków ogółem o kwotę 953.789,00 zł, z tego zwiększeniu wydatków bieżących o kwotę 982.953,21 zł i zmniejszeniu wydatków majątkowych o kwotę 1.936.742,21 zł,
- zwiększeniu w 2027 r. dochodów ogółem o kwotę 2.000.000,00 zł, z tego dochodów bieżących o kwotę 543.314,00 zł (w tym zwiększeniu dochodów mających charakter pozostałych dochodów bieżących o kwotę 443.314,00 zł) i dochodów majątkowych o kwotę 1.456.686,00 zł, stanowiącą dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje,
- zwiększeniu w 2027 r. wydatków ogółem o kwotę 2.000.000,00 zł, stanowiącą wydatki majątkowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 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.”, z jednoczesnym zwiększeniem w 2027 r. o kwotę 2.000.000,00 zł wydatków objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., na nowe przedsięwzięcie pn. „Wykonanie rewitalizacji terenów zielonych na terenie Gminy Stoszowice”, przy tym wydatki majątkowe objęte ww. limitem zwiększono o kwotę 1.960.296,00 zł, a o kwotę 39.704,00 zł zwiększono wydatki bieżące.

Badaną uchwałą Rada Gminy w Stoszowicach w latach 2026–2030 ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2026 — 38.035.413,42 zł,
- dla roku 2027 — 40.034.949,18 zł,
- dla roku 2028 — 42.650.000,00 zł,
- dla roku 2029 — 43.600.000,00 zł,
- dla roku 2030 — 43.810.000,00 zł,
- dla roku 2031 — 44.020.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni, tj. wzrost odpowiednio o 5,26%, 6,53%, 2,23%, 0,48% i 0,48%.

Wydatki bieżące w ww. latach ustalone zostały natomiast w wysokości:

- dla roku 2026 — 42.230.768,91 zł,
- dla roku 2027 — 37.806.635,18 zł,
- dla roku 2028 — 36.529,054,00 zł,
- dla roku 2029 — 36.469.000,00 zł,
- dla roku 2030 — 36.953.000,00 zł,
- dla roku 2031 — 36.900.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono natomiast odpowiednio ich obniżenie o 10,48%, 3,38% i 0,16%, a następnie wzrost o 1,33% i obniżenie o 0,14%.

Przy tak przyjętych wartościach nadwyżka operacyjna w latach 2027–2040 kształtuje się następująco: w 2027 r. w wysokości 2,2 mln zł, w latach 2028–2031 na poziomie od 6,1 mln zł do 7,1 mln zł, a w kolejnych latach od 6,9 mln zł do 6,1 mln zł, przy planowanym w 2026 r. deficycie operacyjnym w wysokości 4.195.355,49 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do podstaw przyjęcia takich wartości, tj. ich wzrostu lub obniżenia, w szczególności obniżenia wydatków bieżących w latach 2027–2029. 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)”.

W wieloletniej prognozie finansowej, przy obliczaniu planowanej relacji spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek, zastosowano w wybranych latach 2026–2036 wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej 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 kredytów 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 15 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. W zakresie objaśnień odsetek i dyskonta podlegających wyłączeniu z limitu spłaty na podstawie ust. 3 i 3a u.f.p. przedstawiono zestawienie kwot wyłączeń wynikających z załącznika nr 1 do badanej uchwały bez objaśnienia przesłanek ich przyjęcia. 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: 0,11 punktu procentowego i 39,25 punktu procentowego.

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 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 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 przyjętych przedsięwzięć.

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