

Uchwała nr 28/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 czerwca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia Burmistrza Ścinawy nr G/97/26 z dnia 14 maja 2026 r.
w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa

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

zarządzenia Burmistrza Ścinawy nr G/97/26 z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa — 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 w zakresie zastosowanych wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 243 ust. 3a tej ustawy, oraz innych wielkości mających wpływ na kształtowanie się relacji, o których mowa w art. 243 tej ustawy.

Uzasadnienie

Zarządzenie Burmistrza Ścinawy nr G/97/26 z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 15 maja 2026 roku.

Badanym zarządzeniem Burmistrz Ścinawy dokonał zmian wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1), polegających na zmniejszeniu w 2026 r. wydatków bieżących na wynagrodzenia o kwotę 200.000,00 zł wynikające z przesunięć w strukturze wydatków bieżących dla roku budżetowego oraz zmian treści objaśnień przyjętych wielkości wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 2).

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 latach 2026–2039 wyłączenia, o których mowa w 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.”. Ustalony na podstawie prognozowanych wielkości budżetowych wskaźnik spłaty długu w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową nie przekracza dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., przy czym w latach 2029–2035 zachowanie ww. relacji uwarunkowane jest zastosowaniem wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p.

Wieloletnia prognoza finansowa zakłada w latach 2026–2028 zaciągnięcie nowych zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, i tak:

- w 2026 r. w wysokości 17.540.000,00 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w wysokości 14.207.230,00 zł,
- w 2027 r. w wysokości 13.657.235,56 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w wysokości 10.274.465,56 zł,
- w 2028 r. w wysokości 8.911.928,50 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w wysokości 4.640.000,00 zł.

Zaciągnięcie w latach 2026, 2027 i 2028 zobowiązań wprowadzonych do wieloletniej prognozy finansowej spowoduje, że w 2026 r. wartość długu wzrośnie do kwoty 110.850.060,50 zł, w 2027 r. do kwoty 121.124.526,06 zł, a w 2028 r. do kwoty 125.754.526,06 zł, co odpowiednio stanowi 170,83% w 2026 r., 185,02% w 2027 r. i 193,48% w 2028 r. dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Z art. 296c ust. 1 u.f.p. wynika, że w latach 2024–2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może nie być zachowana, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 u.f.p. nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Dodatkowo, według art. 296c ust. 3 u.f.p., niezachowanie w latach

2024–2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Stosownie do art. 226 ust. 1 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. Zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości. Z powyższego wynika, że objaśnienia te powinny odnosić się do wskazanej w art. 226 ust. 1 pkt 6a u.f.p. relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Relację powyższą kształtują m.in. wymienione w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. wyłączenia, których możliwość zastosowania uzależniona została od spełnienia określonych warunków. Informacje wskazujące na spełnienie ustawowych przesłanek zastosowania wyłączeń ze swej istoty powinny zatem stanowić integralną część objaśnień dotyczących relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Z objaśnień stanowiących załącznik nr 2 do badanego zarządzenia oraz z przedłożonych przez Burmistrza Ścinawy wyjaśnień (pismo z dnia 15 maja 2026 r.) nie wynika możliwość zastosowania w poszczególnych latach wyłączeń w ujętych w tej uchwale wartościach. Z art. 243 ust. 3a u.f.p. wynika, że ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 50% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. Z powyższego wynika, że w okresie spłaty ww. zobowiązań wyłączeniu z ograniczeń, o których mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., podlega tylko ta część spłaty, która wynika z proporcjonalnego udziału wydatków na wkład krajowy finansowanych zaciąganym zobowiązaniem w kwocie zaciągniętego zobowiązania. Zasada ta odnosi się również do wyłączeń w zakresie odsetek od zobowiązania.

Z objaśnień do badanego zarządzenia wynika, że w latach poprzedzających rok budżetowy (2026) realizowano wydatki na wkład krajowy na zadania finansowane ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Jako wartość zastosowanych wyłączeń ze spłat zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy podano jednak kwoty spłat, których wartość nie została ustalona zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ust. 3a u.f.p. W ślad za tym, przykładowo dla wykazanych wyłączeń ze zobowiązań zwrotnych wynikających z umowy zawartej z Domem Maklerskim BDM S.A. o aranżację emisji i prowadzenia ewidencji obligacji z dnia 24 czerwca 2019 r. (emisja w wysokości 6.855.000,00 zł), podana kwota wydatków wynosiła 2.433.383,86 zł — spłata zobowiązania ustalona została do 2035 r., zastosowane wyłączenia zaplanowane zostały łącznie do 2028 r., z czego dla lat 2026 i 2027 w wysokości 100% kwot wykupu w tych latach, a w 2028 r. w wysokości 47,79% wykupu obligacji dla tego roku. Objasnienia do badanego zarządzenia nie wskazują podstaw przyjęcia takich założeń, co uniemożliwia zweryfikowanie zasadności ich zastosowania.

Badane zarządzenie w latach 2026–2030 określa następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2026 — 68.105.993,49 zł,
- dla roku 2027 — 71.706.580,33 zł,
- dla roku 2028 — 72.973.076,57 zł,
- dla roku 2029 — 78.821.920,00 zł,
- dla roku 2030 — 81.224.053,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni, tj. wzrost odpowiednio o 5,29%, 1,77%, 8,02% i 3,05%.

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

- dla roku 2026 — 71.250.730,43 zł,
- dla roku 2027 — 69.630.037,27 zł,
- dla roku 2028 — 72.618.099,07 zł,
- dla roku 2029 — 72.823.293,24 zł,
- dla roku 2030 — 75.767.153,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono natomiast odpowiednio ich obniżenie o 2,27%, a następnie wzrost o 4,29%, 0,28% i 4,04%. Dodatkowo należy zauważyć, że w 2027 r. założono spadek wydatków na obsługę długu (4.981.000,00 zł) w stosunku do wykonania w 2025 r. (6.003.790,86 zł) i planu na rok 2026 (6.230.000,00 zł), co stanowi odpowiednio spadek o 17,04% i 20,05%, pomimo przyrostu kwoty długu w 2026 r. o 14,70% i w 2027 r. o 9,27%.

Przy tak przyjętych wartościach, nadwyżka operacyjna w latach 2027–2046 kształtuje się następująco: w 2027 r. w wysokości 2,1 mln zł, a w kolejnych latach na poziomie od 0,35 mln zł (w 2028 r.) do 13,5 mln zł (w 2046 r.), przy planowanym w 2026 r. deficycie operacyjnym w wysokości 3.144.736,94 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do podstaw przyjęcia takich wartości, tj. ich wzrostu lub obniżenia, w szczególności obniżenia wydatków bieżących w 2027 roku.

Jak już wskazano, z art. 226 ust. 1 i 2a u.f.p. wynika, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz że łączy się do niej objaśnienia przyjętych wartości. Powołana regulacja jasno określa znaczenie łączy do uchwały objaśnień — stanowią one integralną część uchwały, a wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest spełniony, o ile łączy 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. 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.

Tym samym przyjęcie w wieloletniej prognozie finansowej wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., oraz w szczególności przedstawionych powyżej dochodów i wydatków bieżących, mających wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., bez zamieszczenia pełnych objaśnień w tym zakresie, świadczy o braku realistyczności tej prognozy.

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

Na niniejszą uchwałę Burmistrzowi Ścinawy 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