

**Uchwała nr 30/2026**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 19 czerwca 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXVI/134/2026**  
**z dnia 20 maja 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 XXVI/134/2026 z dnia 20 maja 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice — 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. 3 i 3a tej ustawy, oraz innych wielkości mających wpływ na kształtowanie się relacji, o których mowa w art. 243 tej ustawy.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Stoszowice nr XXVI/134/2026 z dnia 20 maja 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 25 maja 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 (w latach 2026–2028) i dochodów majątkowych (w latach 2027, 2028 i 2030–2033), wydatków bieżących (w latach 2026–2040), w tym wydatków na obsługę długu z tytułu odsetek podlegających (w latach 2028, 2029 i 2032–2040) wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3 i 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.”, wydatków majątkowych (w latach 2026–2040), wyniku budżetu (w latach 2026 i 2031–2040), przychodów pochodzących z kredytów, pożyczek i emisji obligacji (w latach 2031–2033) oraz rozchodów budżetu (w latach 2032–2040), w tym podlegających wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

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 wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. Możliwość zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., założono jedynie w zakresie wydatków na odsetki w latach 2026–2029 oraz 2032–2040. Odnośnie do wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., założono w latach 2026–2032 wyłączenia spłat kredytów i pożyczek, natomiast w latach 2026–2029 oraz 2032–2040 wyłączenia wydatków na odsetki. Poziom 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: 1,59 punktu procentowego i 40,31 punktu procentowego. W latach 2026–2029 relacja łącznej kwoty długu do planowanych 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 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, wynosi odpowiednio: 57,92%, 76,84%, 88,51% i 25,21%. 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. Jednakże, 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.

Badaną uchwałą m.in. wyeliminowano w latach 2026–2028 rozchody budżetu podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. W wieloletniej prognozie finansowej również zmniejszono kwoty wyłączeń z rozchodów budżetu podlegające w latach 2026–2032, 2034 i 2035 wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. (z jednoczesnym zwiększeniem wyłączeń ze spłat z tego tytułu w 2025 r.), zwiększając w latach 2028, 2029 i 2032–2040 wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek podlegających wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań na podstawie zarówno art. 243 ust. 3 u.f.p., jak i art. 243 3a u.f.p. Badaną uchwałą w wieloletniej prognozie finansowej przyjęto wyłączenia spłat rat kredytów i pożyczek na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. w latach 2026–2032, natomiast wyłączenia odsetek na podstawie art. 243 3a u.f.p. przyjęto w całym okresie wieloletniej prognozy finansowej (lata 2026–2040). Wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. przyjęto jedynie dla wydatków na odsetki w wybranych latach 2026–2029 oraz 2032–2040. Jak wynika z art. 92 ust. 1 u.f.p., jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania, o których mowa w art. 91 ust. 2 u.f.p., których koszty obsługi, jeżeli występują, są ponoszone co najmniej raz do roku.

W latach 2031–2033 wprowadzono nowe zobowiązania zaliczane do długu. Badaną uchwałą Rada Gminy Stoszowice przyjęła w latach 2027 i 2028 oraz 2031–2033 następujące wartości przychodów pochodzących z pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych (poz. 4.1 załącznika nr 1 do uchwały), związane w szczególności z prognozowaną realizacją wydatków majątkowych objętych limitem, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.:

- w 2027 r. w kwocie 8.200.000,00 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w kwocie 5.500.000,00 zł,
- w 2028 r. w kwocie 9.095.000,00 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w kwocie 5.375.000,00 zł,
- w 2031 r. w kwocie 1.900.000,00 zł,
- w 2032 r. w kwocie 1.700.000,00 zł,
- w 2033 r. w kwocie 1.600.000,00 zł, w tym na pokrycie deficytu budżetu w kwocie 64.000,00 zł.

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.

Objaśnienia stanowiące załącznik nr 3 do badanej uchwały nie potwierdzają możliwości 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 finansowanym 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 badanej uchwały wynika, że m.in. 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 dłużnych wynikających z zaciągniętego w dniu 14 grudnia 2021 r. zobowiązania na zadanie „Budowa inkubatora przedsiębiorczości

w Stoszowicach” podano łączną kwotę poniesionych w 2021 r. wydatków 202.997,50 zł, w tym udział własny 202.997,50 zł (stanowiący całość wydatków poniesionych w tym roku na zadanie). Przy tym kwota zaciągniętego w 2021 r. zobowiązania wynosi 5.860.000,00 zł, z tego na wydatki stanowiące udział własny 200.000,00 zł. Okres spłaty zobowiązania od 14 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2036 r., a zastosowane wyłączenia założono w latach 2026–2028, z czego odpowiednio w tych latach w wysokości 100%, 93,75% i 100% kwot spłaty w tych latach. W pozostałych latach spłaty zobowiązania (2029–2036) nie określono ani kwot spłaty zobowiązania, ani kwot ustawowych wyłączeń. Objasnienia do badanej uchwały nie wskazują zatem podstaw przyjęcia takich założeń oraz zawierają wiele niespójności, co uniemożliwia zweryfikowanie zasadności ich zastosowania. Brak jest też objaśnień w zakresie odsetek podlegających wyłączeniu z limitu spłaty na podstawie ust. 3 i 3a u.f.p. W zakresie wyłączeń odsetek przedstawiono jedynie zestawienie kwot wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p. wynikających z załącznika nr 1 do badanej uchwały bez objaśnienia przesłanek ich przyjęcia.

Badaną uchwałą dokonano również zwiększenia m.in. planowanych dochodów bieżących w latach 2027 i 2028 o kwoty 30 tys. zł i 10 tys. zł, z jednoczesnym zwiększeniem wydatków bieżących w tych latach o kwoty 30 tys. zł i 2,8 mln zł, a następnie zwiększeniem wydatków bieżących w latach 2029–2038 na poziomie od 1,5 mln zł do 140 tys. zł i zmniejszeniem tych wydatków w latach 2039 i 2040 o kwoty 150 tys. zł i 114 tys. zł, mających wpływ na kształtowanie się wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), a w konsekwencji na poziom relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Badaną uchwałą Rada Gminy w Stoszowicach w latach 2026–2031 ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2026 — 38.709.257,77 zł,
- dla roku 2027 — 40.064.949,18 zł,
- dla roku 2028 — 42.660.000,00 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 3,50%, 6,48%, 2,20%, 0,48% i 0,48%.

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

- dla roku 2026 — 41.042.318,26 zł,
- dla roku 2027 — 37.836.635,18 zł,
- dla roku 2028 — 39.335.000,00 zł,
- dla roku 2029 — 37.969.000,00 zł,
- dla roku 2030 — 37.253.000,00 zł,
- dla roku 2031 — 37.063.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono natomiast odpowiednio ich obniżenie o 7,81%, następnie wzrost o 3,96% i w latach kolejnych obniżenie odpowiednio o: 3,47%, 1,89% i 0,51%.

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 3,3 mln zł do 7,0 mln zł, a w kolejnych latach od 6,7 mln zł do 6,1 mln zł, przy planowanym w 2026 r. deficycie operacyjnym w wysokości 2.333.060,49 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. W objaśnieniach przyjętych wartości wydatków bieżących w latach 2027–2040 wskazano jedynie, że „Wydatki bieżące od roku 2027 są niższe niż w 2026. Zmniejszenie wydatków bieżących w kolejnych latach wynika z konieczności zabezpieczenia środków finansowych na realizację strategicznych inwestycji gminnych oraz prowadzenia racjonalnej i oszczędnej polityki finansowej, obejmującej optymalizację kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych i ograniczenie wydatków o charakterze fakultatywnym”.

Jak już wskazano, 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. 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. 3 i 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 określenia pełnych i zasadnych objaśnień w tym zakresie, świadczy o braku realistyczności tej prognozy i uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Stoszowice.

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