

**Uchwała nr 34/2026**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 1 lipca 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXXV/175/26**  
**z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa**  
**na lata 2026–2045**

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 Miejskiej w Ścinawie nr XXXV/175/26 z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2026–2045 — 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 Miejskiej w Ścinawie nr XXXV/175/26 z dnia 8 czerwca 2026 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2026–2045 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 czerwca 2026 roku.

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

Badaną uchwałą Rada Miejska w Ścinawie dokonała w wieloletniej prognozie finansowej (obejmującej lata 2026–2045) zmian m.in. dochodów bieżących (w latach 2026, 2030, 2033, 2036–2045) i dochodów majątkowych (w latach 2026 i 2028), wydatków bieżących (w latach 2026–2045), w tym wydatków na obsługę długu (w latach 2026–2045, w tym w latach 2026–2041 z tytułu odsetek podlegających 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.”, wydatków majątkowych (w latach 2026–2045), wyniku budżetu (w 2026 r.), przychodów pochodzących z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i z wolnych środków (w 2026 r.) oraz wyłączeń z limitu spłat zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. (w latach 2026–2041).

Badaną uchwałą Rada Miejska w Ścinawie w latach 2026–2045 ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2026 — 68.117.510,82 zł, po zmniejszeniu o 1.201.023,89 zł,
- dla roku 2027 — 75.089.350,33 zł,
- dla roku 2028 — 75.424.175,00 zł,
- dla roku 2029 — 78.821.920,00 zł,
- dla roku 2030 — 80.808.231,00 zł, po zmniejszeniu o 415.822,00 zł,
- dla roku 2031 — 84.011.272,00 zł,
- dla roku 2032 — 86.111.554,00 zł,
- dla roku 2033 — 87.833.785,00 zł, po zmniejszeniu o 430.559,00 zł,
- dla roku 2034 — 90.470.951,00 zł,
- dla roku 2035 — 92.732.725,00 zł,
- dla roku 2036 — 94.494.647,00 zł, po zmniejszeniu o 556.396,00 zł,
- dla roku 2037 — 96.101.055,00 zł, po zmniejszeniu o 1.326.265,00 zł,
- dla roku 2038 — 97.811.654,00 zł, po zmniejszeniu o 2.051.348,00 zł,
- dla roku 2039 — 99.317.954,00 zł, po zmniejszeniu o 3.041.623,00 zł,
- dla roku 2040 — 101.413.562,00 zł, po zmniejszeniu o 3.505.005,00 zł,
- dla roku 2041 — 103.492.540,00 zł, po zmniejszeniu o 3.524.398,00 zł,
- dla roku 2042 — 105.552.041,00 zł, po zmniejszeniu o 3.605.236,00 zł,

- dla roku 2043 — 106.660.337,00 zł, po zmniejszeniu o 4.680.085,00 zł,
- dla roku 2044 — 107.300.299,00 zł, po zmniejszeniu o 6.266.931,00 zł,
- dla roku 2045 — 107.836.800,00 zł, po zmniejszeniu o 8.001.774,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni, tj. wzrost odpowiednio o 10,24% (2027 r.), 0,45% (2028 r.), 4,50% (2029 r.), 2,52% (2030 r.), 3,96% (2031 r.), 2,50% (2032 r.), 2,00% (2033 r.), 3,00% (2034 r.), 2,50% (2035 r.), 1,90% (2036 r.), 1,70% (2037 r.), 1,78% (2038 r.), 1,54% (2039 r.), 2,11% (2040 r.), 2,05% (2041 r.), 1,99% (2042 r.), 1,05% (2043 r.), 0,60% (2044 r.) i 0,50% (2045 r.).

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

- dla roku 2026 — 71.567.247,76 zł, po zwiększeniu o 2.021.163,05 zł,
- dla roku 2027 — 69.665.037,27 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2028 — 71.871.283,00 zł, po zmniejszeniu o 845.000,00 zł,
- dla roku 2029 — 73.834.322,73 zł, po zmniejszeniu o 162.885,27 zł,
- dla roku 2030 — 76.569.631,00 zł, po zwiększeniu o 492.209,00 zł,
- dla roku 2031 — 77.803.459,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2032 — 79.420.943,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2033 — 81.095.827,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2034 — 82.776.633,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2035 — 84.460.731,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2036 — 86.194.834,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2037 — 87.950.906,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2038 — 89.691.226,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2039 — 91.422.307,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2040 — 93.170.551,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2041 — 94.940.006,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2042 — 96.705.705,00 zł, po zwiększeniu o 55.000,00 zł,
- dla roku 2043 — 101.273.116,00 zł, po zwiększeniu o 2.737.043,00 zł,
- dla roku 2044 — 102.697.114,00 zł, po zwiększeniu o 2.151.112,00 zł,
- dla roku 2045 — 102.575.045,00 zł, po zwiększeniu o 10.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono natomiast odpowiednio ich obniżenie o 2,66% (2027 r.), a następnie wzrost o 3,17% (2028 r.), 2,73% (2029 r.), 3,70% (2030 r.), 1,61% (2031 r.), 2,08% (2032 r.), 2,11% (2033 r.), 2,07% (2034 r.), 2,03% (2035 r.), 2,05% (2036 r.), 2,04% (2037 r.), 1,98% (2038 r.), 1,93% (2039 r.), 1,91% (2040 r.), 1,90% (2041 r.), 1,86% (2042 r.), 4,72% (2043 r.), 1,41% (2044 r.) oraz spadek o 0,12% (2045 r.).

Wprowadzone badaną uchwałą zmiany spowodowały podwyższenie nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w latach 2028 i 2029 oraz spadki nadwyżki operacyjnej w 2027 r. i w pozostałych latach 2030–2045. Przy tak przyjętych wartościach, nadwyżka operacyjna w latach 2027–2045 kształtuje się następująco: w 2027 r. w wysokości 5,42 mln zł, a w kolejnych latach na poziomie od 3,55 mln zł (w 2028 r.) do 8,29 mln zł (w 2036 r.), następnie od 8,15 mln zł (w 2037 r.) do 7,89 mln zł (w 2039 r.), dalej od 8,24 mln zł (w 2040 r.) do 8,84 mln zł (w 2042 r.) oraz od 5,38 mln zł (w 2043 r.) do 4,60 mln zł (w 2044 r.) i 5,26 mln zł (w 2045 r.), przy ujemnym wyniku operacyjnym w 2024 r. w wysokości 1.882.850,99 zł, nadwyżce operacyjnej w 2025 r. w wysokości 3.568.483,72 zł i planowanym ujemnym wyniku operacyjnym w 2026 r. w wysokości 3.449.736,94 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) nie wskazano przyczyn istotnego wzrostu dochodów bieżących w latach 2027, 2029 i 2031, w stosunku do planowanych na rok poprzedni, odpowiednio o 10,24%, 4,50% i 3,96%. Wzrost dochodów bieżących powoduje poprawę wyniku operacyjnego w latach 2027, 2029 i 2031 (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), jak również ma wpływ na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego we wskazanych latach. W odniesieniu do dochodów bieżących, w całym okresie wieloletniej prognozy finansowej, objaśnienia w sposób bardzo ogólny odnoszą się do wybranych kategorii tych dochodów (podatek od nieruchomości, udział w podatkach centralnych, subwencje i dotacje na zadania bieżące). Brak jest natomiast objaśnień do skategoryzowanych w załączniku nr 1 do badanej uchwały pozostałych dochodów bieżących. Ponadto objaśnienia dotyczące dochodów majątkowych w zakresie dotacji oraz środków na inwestycje ograniczają się do podania ogólnych kwot planowanych dochodów w 2026 r. oraz łącznej kwoty

w latach 2027–2030. W przypadku objaśnień do dochodów ze sprzedaży majątku objaśnienia oparto wyłącznie o planowane nieruchomości do sprzedaży w 2026 r., pomimo zaplanowanych dochodów z tego tytułu również w latach 2027–2030.

W przypadku objaśnień w zakresie wydatków majątkowych ograniczono się do wskazania, że obejmują one przedsięwzięcia inwestycyjne, które ujęto w załączniku nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz że większość wydatków dotyczy kontynuacji działań inwestycyjnych z roku 2025. W odniesieniu do wydatków bieżących objaśnienia przyjętych wartości nie zawierają pełnych i skonkretyzowanych informacji. Z objaśnień dotyczących pozostałych wydatków bieżących wynika, że w 2027 r. założono ich spadek, który dotyczy oszczędności w związku z likwidacją z dniem 31 sierpnia 2026 r. Szkoły Podstawowej w Tymowej oraz zmian w zakresie gospodarowania odpadami poprzez zrównoważenie dochodów i wydatków systemu w związku z zakładanym zwiększeniem z tego tytułu opłaty. Ponadto przewidując, według objaśnień wieloletniej prognozy finansowej, oszczędności w 2027 r. „konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2026 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. Dalsze wartości dotyczące pozostałych wydatków bieżących od roku 2028 prognozowane były w oparciu o pomniejszone wartości z 2027 r. z wykorzystaniem wskaźnika inflacji”. Kolegium Izby wskazuje, że przedstawione w powyższy sposób objaśnienia, zakładające określenie oszczędności na podstawie wnikliwej analizy, nie stanowią skonkretyzowanych objaśnień co do tytułów i wymiarności oszczędności, co powoduje, że są one niewystarczające i uniemożliwiają realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Ścinawa.

Wydatki bieżące na obsługę długu założono w latach 2026 i 2027 na poziomie odpowiednio: 6.080.000,00 zł i 5.016.000,00 zł, przy wykonanych wydatkach z tego tytułu w 2025 r. w wysokości 6.003.790,86 zł. Oznacza to, że w 2026 r. wydatki te w stosunku do wykonania w 2025 r. są na podobnym poziomie (wzrost o 1,27%), a w 2027 r. ulegają spadkowi o 17,50%, pomimo przyrostu kwoty długu w 2026 r. o 7,93%. Zauważenia przy tym wymaga, że spłata planowanego do zaciągnięcia długu w 2026 r. w wysokości 11.000.000,00 zł odroczone jest na lata 2043–2045, przy pełnym obciążeniu kosztami jego obsługi.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do uchwały) w odniesieniu do wydatków na obsługę długu, poza ogólnymi stwierdzeniami odnoszącymi się do zaplanowania odsetek na bezpiecznym poziomie, nie zaprezentowano danych (zastosowanych parametrów) i wielkości pozwalających je porównać z przyjętymi wielkościami wydatków na obsługę długu. Wynika to również z faktu, że objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej obejmują tylko część posiadanych przez Gminę tytułów dłużnych, tj. zobowiązań, w zakresie których Gmina stosuje wyłączenia na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p., oraz planowane zobowiązanie w 2026 roku. W związku z powyższym Kolegium Izby wskazuje, że objaśnienia w powyższym zakresie uniemożliwiają realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Ścinawa.

W wieloletniej prognozie finansowej przy obliczaniu planowanej relacji spłat rat pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek zastosowano w latach 2026–2041 wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p. Ustalony na podstawie planowanych 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 2031–2035, bez uwzględnienia wyłączeń ustawowych, różnica pomiędzy ww. wskaźnikiem a limitem spłaty zobowiązań wynosi odpowiednio: 0,84 punktu procentowego (p.p.) w 2031 r., 1,55 p.p. w 2032 r., 1,49 p.p. w 2033 r., 1,83 p.p. w 2034 r. i 1,01 p.p. w 2035 roku.

Z przedstawionych objaśnień dotyczących sposobu obliczenia wyłączeń z limitu spłaty na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. wynika, że nieprawidłowo przyjęto do wyliczenia wyłączenia dla zobowiązania zaciągniętego na wkład własny (emisja papierów wartościowych w 2020 r. w wysokości 8.029.000,00 zł). Przyjęto w tym zakresie do obliczeń wskaźnik finansowania wkładu własnego w wysokości 40,80%, przy prawidłowo wyliczonym wskaźniku 40,78%, co powoduje, że zastosowane przez jednostkę wyłączenia z części kapitałowej są wyższe w 2026 r. o 90,00 zł, w latach 2027–2030 o 100,00 zł, w latach 2031–2033 o 200,00 zł. Dla emisji obligacji w 2019 r. o wartości 6.855.000,00 zł przyjęto w latach 2029–2031 wyłączenia w wysokości 106.920,00 zł, a w 2032 r. — 101.863,36 zł, natomiast przy przyjętym proporcjonalnym udziale wkładu własnego należało zastosować wyłączenia w wysokości 231.660 zł w 2029 r. i 190.963,86 zł w 2030 roku. W odniesieniu do pożyczki z NFOŚiGW zaciągniętej w wysokości 15.280.098,00 zł przedstawione objaśnienia dotyczące uzyskanych transz i zwrotów pożyczki powinny zostać zaktualizowane

dla 2017 r., w którym otrzymano transzę pożyczki w wysokości 1.345.301,50 zł, oraz 2018 r., w którym dokonano zwrotu zaliczki z tytułu pożyczki w wysokości 73.403,79 zł.

Planowana w 2026 r. wartość długu (z uwzględnieniem nowego długu w 2026 r. w wysokości 11.000.000,00 zł) wzrośnie do kwoty 104.310.060,50 zł, co stanowi 160,75% 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. W latach 2027–2029 dług będzie stanowił natomiast odpowiednio 146,59%, 145,00% i 132,85% 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.

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.

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/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 dochodów budżetu (w szczególności znaczącego wzrostu dochodów bieżących), wydatków budżetu, w tym szczegółowej kalkulacji poziomu wydatków, przy wzroście dochodów bieżących i tym samym wzroście wyniku operacyjnego, oraz poprawności kalkulacji zastosowanych

wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Ścinawa, w tym możliwości spłaty zadłużenia.

Wskazania wymaga również, że badana uchwała jest niespójna z uchwałą budżetową na 2026 rok w zakresie wartości dotyczących wydatków majątkowych dla przedsięwzięć ujętych w poz. 1.3.2.2 i poz. 1.3.2.10 (załącznik nr 2 do badanej uchwały).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ścinawie 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 Radzieja