

Uchwała nr 38/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 lipca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXVIII/143/2026
z dnia 24 czerwca 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 XXVIII/143/2026 z dnia 24 czerwca 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. 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 XXVIII/143/2026 z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 30 czerwca 2026 roku.

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

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. 3a u.f.p. Możliwość zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., założono w latach 2026–2032 w zakresie spłat kredytów i pożyczek oraz wydatków na odsetki. Poziom zastosowanych wyłączeń ma istotne znaczenie dla spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w 2030 roku. Bez zastosowania wyłączeń w tym roku 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 o 35,47 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%, 77,24%, 90,04% i 77,46%. 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.

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. 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. W objaśnieniu wskazano, że „Zmienna proporcja wyłączeń w poszczególnych latach wynika z przyjętego przez nas harmonogramu spłat poszczególnych zadań inwestycyjnych finansowanych z kredytów. Ustawa o finansach publicznych (art. 243 ust. 3 i 3a) determinuje łączny limit kwotowy wyłączeń dla danego projektu, a nie narzuca równomiernego harmonogramu ich spłaty. Zapewniamy, że łączna kwota wyłączeń w całym okresie kredytowania co do złotych odpowiada kwocie zaciągniętej na wkład własny/środki UE. Dokonano ponownej weryfikacji i szczegółowego przypisania kwot podlegających wyłączeniom z limitu zadłużenia. Wykazane zadania inwestycyjne bezsprzecznie spełniają wymogi art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych (poziom dofinansowania z UE wynosi minimum 50% całkowitych kosztów)”.

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 zaciąganiem 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 to okres 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 spłat przypadających na te lata. W pozostałych latach spłaty zobowiązania (2029–2036) nie określono ani kwot spłaty zobowiązania, ani kwot ustawowych wyłączeń. Objasnienia do badanej uchwały uniemożliwiają uznanie zasadności przyjętych kwot wyłączeń. Ponadto brak objaśnień w zakresie odsetek podlegających wyłączeniu z limitu spłaty na podstawie ust. 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. Wskazać również należy, że w objaśnieniach zawarto następujące zapewnienie: „łączna kwota wyłączeń w całym okresie kredytowania co do złotych odpowiada kwocie zaciągniętej na wkład własny/środki UE”, tymczasem w załączniku nr 1 do uchwały założono w latach 2026–2040 jedynie możliwość zastosowania wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p., (z tytułu zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy).

Badaną uchwałą Rada Gminy w Stoszowicach w latach 2026–2032 ustaliła następujące wartości dochodów bieżących (poz. 1.1 załącznika nr 1 do uchwały):

- dla roku 2026 — 38.749.335,77 zł,
- dla roku 2027 — 40.784.949,18 zł,
- dla roku 2028 — 42.680.000,00 zł,
- dla roku 2029 — 43.650.000,00 zł,
- dla roku 2030 — 43.880.000,00 zł,
- dla roku 2031 — 44.160.000,00 zł,
- dla roku 2032 — 44.440.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu dochodów bieżących założono ich zmiany w stosunku do planowanych na rok poprzedni, tj. wzrost odpowiednio o 5,25%, 4,65%, 2,27%, 0,53%, 0,64% i 0,63%.

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

- dla roku 2026 — 41.344.396,26 zł,
- dla roku 2027 — 37.987.055,59 zł,
- dla roku 2028 — 38.504.000,00 zł,
- dla roku 2029 — 38.643.000,00 zł,
- dla roku 2030 — 39.351.000,00 zł,
- dla roku 2031 — 38.903.000,00 zł,
- dla roku 2032 — 39.364.000,00 zł.

Z przedstawionych wartości wynika, że przy prognozowaniu wydatków bieżących założono ich obniżenie: o 8,12% (2027 r.), o 1,14% (2031 r.) oraz wzrost o 1,36% (2028 r.), o 0,36% (2029 r.), o 1,83% (2030 r.), o 1,18% (2032 r.).

Przy tak przyjętych wartościach wynik operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), mający wpływ na kształtowanie się poziomu relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2026–2040 kształtuje się następująco: w 2027 r. w wysokości 2,8 mln zł, w latach 2028–2032 na poziomie od 4,2 mln zł do 5,3 mln zł, a w kolejnych latach od 4,8 mln zł do 3,6 mln zł, przy planowanym w 2026 r. deficycie operacyjnym w wysokości 2.595.060,00 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do podstaw przyjęcia takich wartości, tj. ich wzrostu lub obniżenia, w szczególności wzrostu dochodów bieżących w latach 2027 i 2028 oraz obniżenia wydatków bieżących w latach 2027 i 2031. W objaśnieniach przyjętych wartości dochodów wskazano, że „W latach prognozy przyjęto ostrożnościowe, stałe tempo wzrostu dochodów bieżących w oparciu o szacunki makroekonomiczne Ministerstwa Finansów. Zrezygnowano z planowania jednorazowych wpływów bieżących, co eliminuje ryzyko nierealności założeń”. W zakresie dochodów bieżących w latach 2027–2040 wskazano, że „Wielkość zmian dochodów została oszacowana w oparciu o wytyczne Ministra Finansów dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jst oraz możliwości płatnicze podatników w okresie 2027–2040. W prognozie dochodów bieżących uwzględniono postępujący w dalszym ciągu proces przeklasyfikowania gruntów na terenie gminy Stoszewice, jak również budowę farm fotowoltaicznych. Pozwoli to w przyszłości wygenerować dodatkowe wpływy finansowe z tytułu podatku od nieruchomości. Wynajem wybudowanych obiektów spowoduje zwiększenie wpływów do budżetu. Z uwagi na długotrwały proces realizacji przedsięwzięć, przy szacowaniu dochodów na lata kolejne przyjęto bezpieczne, ostrożnościowe warianty wpływów z tego tytułu. W przypadku nieuzyskania przez gminę dofinansowania do planowanych przedsięwzięć zostanie dokonana odpowiednia zmiana w wpf”. W zakresie wydatków bieżących w objaśnieniach przyjęto, że „Po stronie wydatków bieżących zaplanowano stały, umiarkowany wzrost uwzględniający presję inflacyjną oraz utrzymanie reżimu oszczędnościowego”. Jednocześnie w części objaśnień odnoszących się do wydatków bieżących w latach 2027–2040 wskazano, że:

„Wydatki bieżące od roku 2027 ulegają obniżeniu względem roku 2026, co przekłada się na skokowy wzrost prognozowanej nadwyżki operacyjnej. Taki stan rzeczy nie jest jednak wyłącznie założeniem teoretycznym, lecz wynika bezpośrednio z wdrażanego przez Gminę wieloletniego programu racjonalizacji wydatków bieżących oraz optymalizacji dochodów własnych.

Konkretne działania uwiarygadniające wzrost nadwyżki to:

1. Zwiększenie dochodów bieżących: Od 2027 r. planuje się aktualizację stawek podatku od nieruchomości i dostosowanie ich do aktualnych wskaźników inflacyjnych oraz uszczelnienie systemu poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
2. Ograniczenie wydatków bieżących pozwoli na stałą i udokumentowaną redukcję kosztów związanych z:
 - a) zakupem energii elektrycznej w związku z zakończonymi inwestycjami:
 - termomodernizacja 8 budynków użyteczności publicznej,
 - montaż instalacji PV na budynkach użyteczności publicznej,
 - modernizacją lamp oświetlenia ulicznego na LED.

- b) centralizacją zakupów materiałów biurowych i usług,
- c) ograniczeniem wydatków na promocję gminy,
- d) ograniczeniem częstotliwości koszenia terenów zielonych”.

Kolegium Izby wskazuje, że przedstawione w powyższy sposób objaśnienia nie stanowią skonkretyzowanych objaśnień co do wielkości planowanych oszczędności z poszczególnych tytułów, co powoduje, że są one niewystarczające i uniemożliwiają realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Stoszewice. Ponadto w objaśnieniach wzrost dochodów bieżących oparto przede wszystkim na zwiększeniu wpływów z podatku od nieruchomości, przy czym wpływy z tego tytułu w latach 2026–2028 zaplanowano na stałym poziomie 4.300.000 zł (poz. 1.1.5.1 załącznika nr 1 do uchwały).

Badaną uchwałą w porównaniu do wielkości przyjętych w uchwale Rady Gminy Stoszewice nr XXVI/134/2026 z dnia 20 maja 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszewice w latach 2027–2040 zmniejszono wydatki na obsługę długu (wykazane w poz. 2.1.3 załącznika nr 1 do uchwały) o kwotę łącznie 7.004.718,00 zł. Przy tym nie dokonano zmian w kwocie przychodów budżetu oraz nie zmniejszono kwoty spłaty zobowiązań. Co więcej, dokonano przeniesienia spłaty zobowiązań z lat 2028 i 2029 na 2030 rok łącznie w kwocie 15.375.000,00 zł oraz z lat 2035 i 2040 na lata 2032, 2033, 2034, 2038 i 2039 łącznie w kwocie 194.000,00 zł. Objaśnienia przyjętych wartości nie wskazują na przesłanki przyjęcia wydatków na obsługę długu na poziomie wynikającym ze znacznego obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w okresie ich spłaty (2027–2040).

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 3a u.f.p., oraz w szczególności przedstawionych dochodów i wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu, 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