Elektronicznie podpisany przez:
Joanna Agnieszka Radzieja
dnia 28 października 2026 r.

**Uchwała nr 52/2026**
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**
**z dnia 28 października 2026 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stoszowice nr XXIX/148/2026 z dnia 23 września 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 XXIX/148/2026 z dnia 23 września 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowic — 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.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Stoszowice nr XXIX/148/2026 z dnia 23 września 2026 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Stoszowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 30 września 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. 3 i 3a u.f.p. Możliwość zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p., założono w latach 2026–2036 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 latach 2030 i 2032. Bez zastosowania wyłączeń w tym 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 37,59 i 1,70 punktu procentowego.

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. W objaśnieniach m.in. wskazano, że „Dokonano ponownej weryfikacji i szczegółowego przypisania kwot podlegających wyłączeniom z limitu zadłużenia. Wyłączenia w poszczególnych latach zostały podzielone proporcjonalnie, z uwzględnieniem struktury finansowania poszczególnych zadań, tj. 85% dofinansowania ze środków Unii Europejskiej oraz 15% wkładu własnego Gminy".

Zgodnie z art. 243 ust. 3 u.f.p. ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. nie stosuje się do spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,

odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. — w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy).

Z objaśnień do badanej uchwały wynika, że zobowiązanie finansowe na wydatki finansowane środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., zaciągnięto tylko w 2023 r. (w kwocie 2.900.000,00 zł), które w całości zostało spłacone w 2024 roku. W wieloletniej prognozie finansowej założono natomiast możliwość zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., w latach 2026−2036 zarówno w zakresie spłat kredytów i pożyczek jak i wydatków na odsetki. Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej wynika, że wykazane kwoty wyłączeń zastosowano do zadań, które zostały zakończone. Brak zatem podstaw do zastosowania wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p.

Zgodnie z art. 243 ust. 3a u.f.p. ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. 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. Proporcjonalny udział wydatków na wkład krajowy finansowanych zaciąganym zobowiązaniem stanowi zatem 3,41%. Zastosowane wyłączenia w latach 2026–2036 założono natomiast w kwotach stanowiących odpowiednio 9,09% przypadających w tych latach kwot spłat.

Objaśnienia do badanej uchwały są wzajemnie sprzeczne i niespójne, uniemożliwiają uznanie zasadności przyjętych kwot wyłączeń. Należy również zauważyć, że z analizy przedstawionych w objaśnieniach kwot poniesionych wydatków na realizację zadań nie wynika wskazana w objaśnieniach struktura finansowania poszczególnych zadań na poziomie 85% dofinansowania ze środków Unii Europejskiej oraz 15% wkładu własnego Gminy. Z przedstawionych w objaśnieniach danych liczbowych udział dofinansowanie zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., kształtuje się od 55,85% do 80,56%. Ponadto brak 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. 3 i 3a u.f.p., wynikających z załącznika nr 1 do badanej uchwały bez objaśnienia przesłanek ich przyjęcia.

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 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.

Tym samym przyjęcie w wieloletniej prognozie finansowej wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p., mających wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., bez określenia zasadnych i spójnych objaśnień w tym zakresie, świadczy o braku realistyczności tej prognozy i uniemożliwia realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Gminy Stoszowice.

Niezależnie od powyższego Kolegium również wskazuje, że w wyniku dokonanych zmian badaną uchwałą w 2027 r. określono deficyt operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) w wysokości 980.996,48 zł. W objaśnieniach w zakresie relacji zrównoważenia wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 u.f.p., nie odniesiono się do przyjętej wartości deficytu operacyjnego.

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 Radzieja