Uchwała Nr 3.h./329/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 10 grudnia 2025 roku

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Szulborze Wielkie projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026-2029.

Na podstawie art. 13 pkt 12 w związku z art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7 z późn. zm.) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r., poz. 1483),

Skład Orzekający w składzie:
Przewodniczący - Członek Kolegium - **Maciej Maurycy Dąbrowski,**
Członkowie - Członek Kolegium – **Wojciech Tarnowski,**
- Członek Kolegium – **Iwona Podpora,**

uchwala, co następuje:

§ 1.
Wydaje ***opinię negatywną*** o przedłożonym w formie dokumentu elektronicznego przez Wójta Gminy Szulborze Wielkie projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026 - 2029.

§ 2.
Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Uzasadnienie

W dniu 02 grudnia 2025 roku wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Zarządzenie Nr 54/2025 z dnia 14.11.2025 w sprawie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szulborze Wielkie na lata 2026 - 2029.
Analizując wskazany projekt stwierdzono, że zawiera on dane wymagane art. 226 ust. 1, 2a oraz ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
W omawianym projekcie przewidziano upoważnienia dla Wójta niewykraczające poza zakres określony w art. 228 ustawy o finansach publicznych.
Dane dotyczące dochodów i wydatków planowane przez Gminę w roku 2026 są zgodne z danymi wykazanymi w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r.
Wykazane w projekcie kwoty prognozowanych na 2026 rok wydatków bieżących nie przekraczają prognozowanych dochodów bieżących, co jest zgodne z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
Z projektu WPF na lata 2026-2029 jak również ze sprawozdań będących w posiadaniu tut. Izby wynika, że Gmina nie posiada długu.

W wyniku analizy danych wykazanych w zał. Nr 1 do projektu WPF na lata 2026-2029 oraz załączonych objaśnień Skład Orzekający wskazuje, że projektowana prognoza finansowa nie może być uznana za realistyczną, co obrazuje poniższa tabela:

Wyszczególnienie		2023 wykonanie	2024 wykonanie	2025 Plan 3 kw.	2025 wykonanie	2026	2027	2028	2029
1	**Dochody ogółem**	**18 245 024,51**	**14 969 825,22**	**24 986 045,62**	**24 986 045,62**	**17 405 000,00**	**7 822 013,00**	**8 059 646,10**	**8 500 000,00**
1.1	Dochody bieżące, z tego:	9 828 288,67	11 848 674,98	12 727 583,29	12 727 583,29	14 124 850,00	7 822 013,00	8 059 646,10	8 500 000,00
1.1.1	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	1 627 076,00	3 451 306,00	5 716 965,02	5 716 965,02	4 252 614,00	1 545 000,00	1 545 000,00	1 600 000,00
1.1.2	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	4 211,00	3 382,00			60 325,00	5 000,00	5 000,00	5 000,00
1.1.3	z subwencji ogólnej	3 031 974,00	3 616 358,00	2 907 393,58	2 907 393,58	6 061 217,00	3 250 000,00	3 250 000,00	3 325 000,00
1.1.4	z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące	2 072 350,83	3 193 173,36	2 640 968,15	2 640 968,15	2 277 105,45	1 438 184,85	1 675 817,95	
1.1.5	pozostałe dochody bieżące, w tym:	1 626 320,96	1 453 895,00	1 462 256,54	1 462 256,54	1 473 588,55	1 583 828,15	1 583 828,15	3 570 000,00
1.1.5.1	z podatku od nieruchomości	241 000,00	230 700,00	231 400,00	231 400,00	251 500,00	240 000,00	240 000,00	240 000,00
1.2	Dochody majątkowe, w tym:	8 416 735,84	3 121 150,24	12 258 462,33	12 258 462,33	3 280 150,00			
1.2.1	ze sprzedaży majątku	100 802,80							
1.2.2	z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje	8 315 933,04	3 121 150,24	12 258 462,33	12 258 462,33	3 280 150,00			
2	**Wydatki ogółem**	**17 681 316,58**	**17 847 802,81**	**27 743 679,71**	**27 743 679,71**	**17 405 000,00**	**7 822 013,00**	**8 059 646,10**	**8 500 000,00**
2.1	Wydatki bieżące, w tym:	7 613 284,75	9 504 385,22	13 411 490,48	13 411 490,48	12 036 783,00	6 322 013,00	7 059 646,10	7 500 000,00
2.1.1	na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	4 064 493,44	5 250 780,52	5 851 382,62	5 947 276,62	6 537 228,00	3 800 000,00	3 800 000,00	3 800 000,00
2.1.2	z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym:								
2.1.2.1	gwarancje i poręczenia podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy								
2.1.3	wydatki na obsługę długu, w tym:	2 823,89							
2.1.3.1	odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po								

	zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (bez odsetek i dyskonta od zobowiązań na wkład krajowy)								
2.1.3.2	odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy, z tytułu zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy								
2.1.3.3	pozostałe odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy								
2.2	Wydatki majątkowe, w tym:	10 068 031,83	8 343 417,59	14 332 189,23	14 332 189,23	5 368 217,00	1 500 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00
2.2.1	Inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy, w tym:	10 068 031,83	11 641 539,00	14 332 189,23	14 483 589,23	5 368 217,00	1 500 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00
2.2.1.1	wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	431 276,00	1 620 000,00			5 000,00			

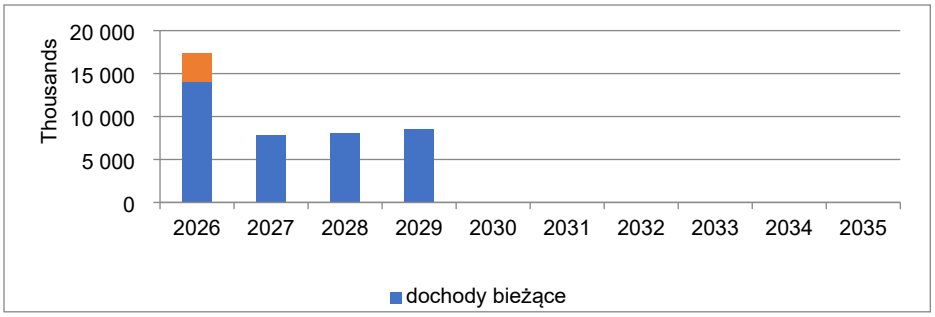
Z powyższej tabeli wynika, że prognozowane wielkości dochodów i wydatków na lata 2027-2029 nie znajdują odzwierciedlenia w danych historycznych i to zarówno wartościach ogólnych jak i w poszczególnych pozycjach, w szczególności:

- dane dotyczące wydatków bieżących i wynagrodzeń wskazują znacznie niższe wartości niż wynika to z planu na rok 2026 i danych historycznych,
- dane dotyczące dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z subwencji ogólnej wskazują znacznie niższe wartości niż wynika to z planu na rok 2026.

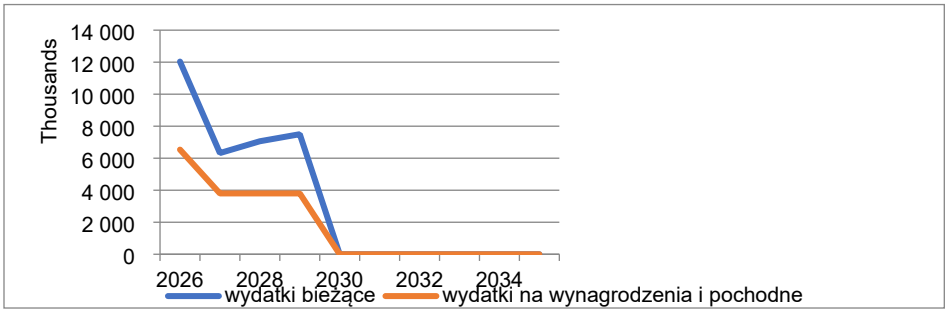
W objaśnieniach do projektu WPF brak jest informacji na temat tak zdecydowanego zmniejszenia planowanych dochodów i wydatków j.s.t., a wręcz informacje zawarte w objaśnieniach są sprzeczne z danymi wykazanymi w zał. Nr 1 do projektu WPF.

W objaśnieniach zapisano bowiem, że cyt. „Wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych przyjęto na rok 2026 w wysokości podanej przez Ministra Finansów, pismem z dnia 14 października 2025 roku w kwocie 4 252 614,00 zł. W latach następnych prognozuje się kilkuprocentowy wzrost dochodów z tego tytułu. Wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych przyjęto na rok 2026 w wysokości podanej przez Ministra Finansów, pismem z dnia 14 października 2025 roku w kwocie 60 325,00 zł. W latach następnych prognozuje się kilkuprocentowy wzrost dochodów z tego tytułu.”

Z ww. tabeli sporządzonej na podstawie zał. Nr 1 do projektu WPF wynika, że dochody, o których mowa wyżej zostały zaplanowane w wysokościach znacznie niższych. Np. dochody w roku 2026 zaplanowane w kwocie 4.252.216,00 zł w kolejnych latach zostały zaplanowane odpowiednio w kwotach 1.545.000 zł i 1.600.000,00 zł.



Co się tyczy kwot wydatków w objaśnieniach wskazano cyt. „Na wydatki związane z wynagrodzeniami organów Gminy przewiduje się wzrost nakładów o 20 % .”.
Z ww. tabeli sporządzonej na podstawie zał. Nr 1 do projektu WPF wynika, że wydatki na wynagrodzenia zostały zaplanowane w znacznie niższej wysokości niż w latach poprzednich.
Np. wynagrodzenia roku 2026 stanowią koszt w wysokości 6.537.228,00 zł podczas gdy wynagrodzenia w kolejnych latach objętych prognozą zaplanowano w wysokości 3.800.000,00 zł w każdym roku.



Zgodnie z przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, tj. pozwalała na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, poprzez ich prognozowane dochody i wydatki. Brak realistyczności prognozy stanowi zdaniem Składu Orzekającego wystarczającą przesłankę do wydania opinii negatywnej dla przedstawionego projektu.
Powyższe potwierdza teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2015 roku, która stwierdza, że przepis art. 226 ust. 1 u.f.p., mówiący o powinności przedstawienia realistycznej wieloletniej prognozy finansowej w uchwale jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie spełnia ona tej ustawowej przesłanki. Przepis ten, poprzez sformułowanie "realistyczna", zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę stanowiącą samorządu terytorialnego, podejmującą omawianą uchwałę, i w razie potrzeby z tego punktu widzenia skontrolowana przez kolegium (NSA II GSK 1601/14.).
Dodatkowo analizując przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026 - 2029, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdził, że posiada on nieprawidłowości, które powinny zostać wyeliminowane na etapie uchwalania Wieloletnie Prognozy Finansowej, tj.:
- zapis § 6 projektu uchwały w brzmieniu „Uchyla się uchwałę Nr 33/VII/2024 (…) winien brzmieć „Traci moc uchwała (…)”,
- Zapisy § 7 projektu uchwały odnoszące się do wejścia w życie aktu o treści „Uchwała wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2026 r.” winny zostać uchwalone w brzmieniu „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.
Podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia WPF na rok 2026 i lata kolejne należy dogłębnie przeanalizować dane wykazywane w załączniku Nr 1, tak aby prognoza mogła być uznana za realistyczną, tzn. aby zgodnie z zasadą realności budżetu przestrzegać maksymalnej precyzji w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych we wszystkich latach objętych prognozą.
Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej postanowił jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Elektronicznie podpisany przez:
Maciej Dąbrowski; Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
dnia 10 grudnia 2025 r.