22. 07. 201

Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 7/2010 Prezesa RIO w Łodzi z dnia 31 marca 2010 roku

4548

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
Gmina Miasto Zgierz

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
zgierski	Miasto Zgierz	Zgierz
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Plac Jana Pawła II	16	
Kod pocztowy	**Poczta**	
95-100	Zgierz	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 5 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Obradujące wspólnie komisje : Budżetu i Finansów oraz Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej zakwestionowały zapisy § projektu uchwały w sprawie wytycznych dla Prezydenta Miasta Zgierza „Urząd Miasta Zgierza może wydawać odpłatnie kolportowane publikacje, albumy tematyczne związane z miastem Zgierz i służące jego promocji, a dochody uzyskiwane ze sprzedaży w/w wydawnictw są przekazywane na rachunek Urzędu Miasta Zgierza" stwierdzając, że pobieranie opłat za sprzedaż publikacji, albumów, itp. jest prowadzeniem działalności gospodarczej przez Gminę, a nie promocją Gminy i uzyskiwaniem dochodów własnych z tego tytułu.

„Redakcja Ilustrowanego Tygodnika Zgierskiego" jest jednostką organizacyjną Gminy Miasto Zgierz prowadzącą swoją działalność w formie jednostki budżetowej. ITZ swoje zadania statutowe realizuje poprzez sprzedaż gazety oraz zamieszczanie w niej ogłoszeń i reklam, zlecanych przez poszczególne wydziały Urzędu Miasta Zgierza jak i kontrahentów indywidualnych. Pobierane z tego tytułu dochody ITZ odprowadza na konto dochodów budżetu Gminy.

Pod obrady Rady Miasta Zgierza w miesiącu sierpniu 2011 r. będzie przedłożony projekt uchwały w sprawie likwidacji ITZ. Zadania realizowane przez ITZ przejmie odpowiedni wydział Urzędu Miasta Zgierza. W tym przypadku wydawcą czasopisma o nawie „itz" dwutygodnik informacyjno-promocyjny będzie Urząd Miasta Zgierza.

Ponadto wydział ten będzie również wydawać odpłatnie kolportowane publikacje (np. widokówki, foldery), albumy tematyczne związane z miastem Zgierz i służące jego promocji.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy Urząd Miasta Zgierza będący jednostka budżetową, wydając dwutygodnik informacyjno-promocyjny o nazwie „itz" może pobierać opłaty za sprzedaż czasopisma „itz", publikacji, albumów itp. związanych z promocją Gminy Miasto Zgierz oraz opłaty za ogłoszenia i reklamy od kontrahentów indywidualnych? Czy uzyskiwane z tego tytułu wpływy, to dochody z tytułu prowadzenia przez Gminę działalności gospodarczej, czy dochody z tytułu realizacji zadań własnych Gminy, tj. promocji miasta i spraw dotyczących jego mieszkańców?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Działająca obecnie jednostka budżetowa „Redakcja Ilustrowanego Tygodnika Zgierskiego" pobiera wpływy z tytułu sprzedaży gazety, jak również wpływy z tytułu ogłoszeń i reklam zamieszczonych w tej gazecie. ITZ jest płatnikiem podatku od towarów i usług i z tytułu sprzedaży i świadczenia usług wystawia kontrahentom faktury VAT. Uzyskane dochody w całości odprowadza na konto budżetu Gminy.

Przeniesienie realizacji tych zadań z jednej jednostki budżetowej ITZ do drugiej jednostki budżetowej Urząd Miasta Zgierza nie zmienia faktu, że są to nadal dochody dotyczące promocji miasta, a nie dochody pochodzące z działalności gospodarczej.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
20.07.2011 r.	Iwona Wieczorek	PREZYDENT MIASTA ZGIERZA dr Iwona Wieczorek

PADUSZYŃSKI
WÓJTOWICZ
ADWOKACI
adw. Piotr Paduszyński - adw. Tomasz Wójtowicz - adw. Katarzyna Fijałkowska - adw. Justyna Tomczyk

Łódź dnia 19 lipca 2011 roku

Opinia prawna
w przedmiocie
wydawania gazety „itz" w Zgierzu w ramach struktur organizacyjnych Urzędu Miasta Zgierza w aspekcie możliwości uzyskiwania dochodów przez Urząd Miasta Zgierza z tytułu sprzedaży czasopisma i umieszczaniu w nim reklam i ogłoszeń w świetle art. 5 ust. 2 pkt 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

Zagadnienie prawne
Czy w świetle art. 5 ust. 2 pkt 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o finansach publicznych prawnie dopuszczalne jest wydawanie czasopisma „itz" przez wydział Urzędu Miasta Zgierza oraz uzyskiwanie dochodów z tytułu sprzedaży gazety oraz umieszczania w niej reklam i ogłoszeń.

Podstawa prawna
1) ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku prawo prasowe,
2) ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Stan faktyczny
Ilustrowany Tygodnik Zgierski działał dotychczas jako jednostka budżetowa Urzędu Miasta Zgierza na podstawie uchwały Rady Miasta Zgierza nr XIV/154/99 z 30 listopada 1999 roku. Obecnie istnieją plany, by wydawaniem czasopisma zajął się jeden z wydziałów Urzędu Miasta Zgierza. Nie uległaby zmianie cena sprzedaży gazety ani możliwość umieszczania w niej płatnych reklam i ogłoszeń.

Rozważania na temat możliwości wydawania gazety „itz" przez wydział Urzędu Miasta Zgierza należy rozpocząć od stwierdzenia, że wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz kościół i inny związek wyznaniowy (art.8 ust. 1 ustawy prawo prasowe). Organy, o których mowa, mogą realizować uprawnienia wydawnicze bezpośrednio lub za pośrednictwem wydawnictw własnych, jak również innych wydawnictw, działających jako nakładca (art.8 ust 2 ustawy prawo prasowe).
Ustawa o samorządzie gminnym nie wymienia wprost działalności polegającej na wydawaniu prasy wśród zadań własnych. Nie oznacza to jednak, że wydawanie prasy lokalnej nie mieści się w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.
Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustęp 1 w punktach 9, 17 i 18 powyższego artykułu do zadań własnych zaliczają między innymi sprawy kultury, wspierania i upowszechniania idei samorządowej czy promocji gminy.
Zdaniem opiniującego zadania te mogą być wykonywane na przykład przez wydawanie lokalnej gazety. Wydawanie lokalnej gazety przyczynia się do rozwoju społeczeństwa.

Paduszyński, Wójtowicz, Fijałkowska, Tomczyk Spółka partnerska adwokatów Al. Kościuszki 52 m 5 90-428 Łódź
tel. (42)6398571, fax (42)6397204, e-mail: biuro@paduszynski.pl
www.paduszynski.pl NIP: 725 191 61 77, REGON 100156615

Dodatkowo kształtuje tożsamość wspólnoty samorządowej, ułatwia integrację i wymianę informacji między mieszkańcami a władzą.

Należy wskazać, że zgodnie z treścią proponowanej uchwały „itz" ma publikować istotne dla wspólnoty samorządowej materiały prasowe, artykuły promocyjne prezentujące ważne dla mieszkańców miasta Zgierza informacje, ma wskazywać na problemy oraz wydarzenia kulturalne społeczne i gospodarcze. Ponadto celem gazety jest również informowanie o działalności Rady Miasta Zgierza, Prezydenta Miasta Zgierza, miejskich jednostek organizacyjnych oraz upowszechniania idei samorządowej. Promuje ona ponadto walory turystyczne i gospodarcze Miasta. Tym samym „itz" realizuje wskazane powyżej zadania własne Gminy.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. W piśmiennictwie podkreśla się na ogół, że pojęcie jednostki organizacyjnej gminy należy rozumieć szeroko – to znaczy jest nim samorządowy zakład budżetowy, jednostka budżetowa, urząd stanu cywilnego, miejski zakład pomocy społecznej, czy wreszcie sam urząd gminy. Przepis ten można rozumieć także jako kompetencję gminy do tworzenia jednostek organizacyjnych, ale nie obowiązek utworzenia takich jednostek. Wiele zadań własnych jest wykonywanych bezpośrednio przez urząd gminy, a nie przez jednostki organizacyjne poza strukturą urzędu.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać za dopuszczalne wydawanie przez Urząd Miasta Zgierza gazety w ramach struktury organizacyjnej urzędu.

Gmina może pobierać opłaty z tytułu sprzedaży gazet czy umieszczania w niej ogłoszeń i reklam. Wynika to z art. 5 ust. 2 pkt 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w art. 9 ust. 3 stanowi, że sektor finansów publicznych stanowią jednostki budżetowe. We wskazanym powyżej szerokim rozumieniu pojęcia jednostki budżetowej należy przyjąć, że do sektora finansów publicznych należy zaliczyć między innymi Urząd Miasta Zgierza.

Powołując się dalej na treść art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych należy wskazać, że dochodami publicznymi są wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy wskazać, że dochodami publicznymi są wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez Urząd Miasta Zgierza.
Sprzedaż czasopisma winna być kwalifikowana jako sprzedaż wyrobu. Gazeta będzie stanowić gotowy produkt stworzony w całości lub w znacznej części przez pracowników urzędu.
Zdaniem opiniującego umieszczenie ogłoszenie czy reklamy kwalifikować należy usługę świadczoną przez wydawcę. Jej sprzedaż będzie więc również stanowiła dochód publiczny jednostki sektora finansów publicznych.

Paduszyński, Wójtowicz, Fijałkowska, Tomczyk Spółka partnerska adwokatów, Al. Kościuszki 52 m 5, 90-428 Łódź
tel. (42)6398571, fax (42)6397204, e-mail: biuro@paduszynski.pl,
www.paduszynski.pl, NIP: 725 191 61 77, REGON 100156615

Mając na uwadze powyższe dopuszczalne jest, na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 3 i art. 9 ust. 3 ustawy o finansach publicznych by Urząd Miasta Zgierza, jako jednostka sektora finansów publicznych uzyskiwał dochody ze sprzedaży gazety oraz z tytułu umieszczania w niej płatnych reklam i ogłoszeń.

Katarzyna Fijałkowska
adwokat

Paduszyński, Wójtowicz, Fijałkowska, Tomczyk Spółka partnerska adwokatów, Al. Kościuszki 52 m 5, 90-426 Łódź
tel. (42)6398571, fax (42)6397204, e-mail: biuro@paduszynski.pl,
www.paduszynski.pl, NIP: 725 191 61 77, REGON 100156615

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, 3 października 2011 roku

Pani
dr Iwona Wieczorek
Prezydent
Miasta Zgierza

WA 4120-22/2011/w/

W odpowiedzi na pismo Pani Prezydent, zawierające Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, poprzez wyjaśnienie, czy Urząd Miasta Zgierza będący jednostką budżetową, wydając dwutygodnik informacyjno – promocyjny o nazwie „itz" może pobierać opłaty za sprzedaż czasopisma „itz", publikacji, albumów itp., związanych z promocją Gminy Miasto Zgierz oraz opłaty za ogłoszenia i reklamy od kontrahentów indywidualnych oraz czy uzyskiwane z tego tytułu wpływy, to dochody z tytułu prowadzenia przez Gminę działalności gospodarczej, czy dochody z tytułu realizacji zadań własnych Gminy – uprzejmie informuję, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 5 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 29 sierpnia 2009r. o finansach publicznych dochodami publicznymi są wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z kolei z postanowieniami art. 9 pkt 3) powołanej ustawy (wskazać należy, że art. 9 nie dzieli się na ustępy, jak błędnie wskazano w pytaniu), sektor finansów publicznych tworzą jednostki budżetowe.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że gmina nie jest wymieniona w ustawie z dnia 26 stycznia 1984r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) jako podmiot zobowiązany do stwarzania prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiający działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw (art. 2).

Dopuszczalności prowadzenia przez gminę działalności wydawniczej poszukiwać jednak można na gruncie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z treścią art. 7 ust. 1 pkt 17) i pkt 18) powołanej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, przy czym do zadań tych ustawodawca zalicza wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (pkt 17) oraz promocję gminy (pkt 18). W konsekwencji jeżeli działalność wydawnicza gminy służyć będzie bezpośrednio realizacji wskazanych zadań, to są podstawy do przyjęcia, że może być, co do zasady, finansowana ze środków publicznych.

ograniczenie jak w przypadku gmin daje się wywieść w odniesieniu do samorządowych województw: poza sferą użyteczności publicznej mogą się one posługiwać jedynie kapitałowymi spółkami handlowymi i żadne inne formy (w tym jednostki budżetowe) nie wchodzą już tutaj w grę (zob. tezę 11 w komentarzu do art. 10 ustawy). Tak więc jednostki budżetowe tworzone przez gminy oraz przez samorządowe województwa mogą prowadzić swoja działalność jedynie w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Jedynie w odniesieniu do jednostek budżetowych tworzonych przez powiaty można by bronić stanowiska, że mogą one prowadzić swoją działalność również w zakresie zadań wykraczających poza sferę użyteczności publicznej, byleby tylko nie prowadziły poza tą sferą działalności gospodarczej. Artykuł 6 ust. 2 u.s.p. zakazuje bowiem powiatom (a tym samym również jednostkom organizacyjnym tworzonym przez powiaty) prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Powiatowa jednostka budżetowa może zatem prowadzić poza sferą użyteczności publicznej jedynie taką działalność, która nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g. (zob. tezę 12 w komentarzu do art. 10 ustawy).(...)(tak: M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Oficyna 2008 – komentarz do art. 7 ustawy teza 3 – cyt. za: LEX Sigma/el – System Informacji Prawnej LEX Wolters Kluwer business).

Biorąc pod uwagę powyższe należy zauważyć, że są podstawy do twierdzenia, iż Urząd Miasta Zgierza, jako jednostka budżetowa, nie może prowadzić działalności wydawniczej polegającej na wydawaniu na zasadach komercyjnych wydawnictw, zawierających także odpłatne reklamy, jako działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. W konsekwencji nie może pobierać opłat za sprzedaż czasopisma „itz", publikacji, albumów itp. wydawnictw i opłat za ogłoszenia i reklamy od klientów indywidualnych.

Uzyskiwane z tego tytułu wpływy, z zastrzeżeniem prowadzenia takiej działalności w sposób zgodny w szczególności z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, należy kwalifikować jako dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez podmiot, który ją prowadzi.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk