15. PAŹ. 2013
6960

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] 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 Łask

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łaski	Łask	Łask
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Warszawska	14	--
Kod pocztowy	**Poczta**	
98-100	Łask	

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. 5b i art. 7 ust. 1 pkt 17 i 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

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

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

Gmina Łask (dalej: Gmina) dokonuje publikacji bezpłatnego Pisma samorządów powiatu łaskiego „Panorama Łaska" (dalej: Panorama Łaska). Wszystkie sprawy w zakresie publikacji wykonuje Urząd Miejski w Łasku. Jest to wydanie miesięczne, informujące o bieżących sprawach i wydarzeniach w powiecie łaskim, w szczególności w miejscowościach Łask, Buczek i Sędziejowice. Panorama Łaska jest oznaczona numerem ISSN 1644-2636. Pismo to jest dostępne w siedzibie Gminy skąd nieodpłatnie mogą je pobierać mieszkańcy, kontrahenci, goście Gminy, etc. Jednostkowy koszt wytworzenia tego pisma (określony w momencie przekazania) kształtuje się na poziomie ok 1,6 zł.

Zgodnie z założeniami Gminy, w Panoramie Łaskiej umieszczane są w szczególności informacje dotyczące funkcjonowania lokalnych samorządów, w tym informacje mające charakter informacji publicznych, oraz innych wydarzeń z rejonu powiatu. Spełniają one po pierwsze cele marketingowe, zwiększając świadomość mieszkańców na temat inwestycji realizowanych na terenie gmin z powiatu oraz informując o organizacji

wydarzeń kulturalnych takich, jak np. dożynki gminne oraz wydarzeń sportowych np. o rozgrywkach gminnych czy turniejach. Po drugie Gmina publikuje informacje związane z celami o charakterze tzw. *public relations*, służące wzmocnieniu relacji Gminy z mieszkańcami np. zamieszczając komentarz burmistrza do aktualnych wydarzeń czy podając terminy spotkań z radnymi.

Mając na uwadze warunki demograficzne Gminy, jej położenie geograficzne oraz potencjał gospodarczy, wydawanie Panoramy Łaskiej jest w ocenie Gminy najefektywniejszą formą przekazania informacji i promocji Gminy zarówno wśród mieszkańców, jak i osób spoza jej obszaru.

Gmina ma zamiar umieszczać w Panoramie Łaskiej ogłoszenia płatne pochodzące od przedsiębiorców prowadzących działalność i mających siedzibę na terenie Gminy oraz w razie takiej możliwości również od podmiotów gospodarczych spoza gminy (tj. przedsiębiorców zewnętrznych).

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

1. **Czy Gmina może pobierać opłaty od ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców lokalnych (mających siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na obszarze Gminy)?**
2. **Czy Gmina może pobierać opłaty od ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców zewnętrznych?**
3. **Czy sprawy w zakresie publikacji „Panoramy Łaskiej" oraz sprawy w zakresie pkt. 1 i 2 może wykonywać Urząd Miejski w Łasku jako jednostka organizacyjna Gminy?**

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

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

Działanie Gminy związane z wydawaniem Panoramy Łaskiej jest w zgodzie z obowiązującym prawem oraz stanowi realizację zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Zgodnie bowiem z art. 5b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej Ustawą) Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza u młodzieży. Z kolei art. 7 Ustawy stanowi, iż zadania własne gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmują m.in. wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, a także zadania z zakresu szeroko rozumianej promocji gminy. Zamieszczanie w Panoramie Łaskiej informacji publicznych stanowiłoby ponadto realizację przepisu art. 11b Ustawy dotyczącym jawności działania organów gminy.

Prowadzenie przez Gminę Panoramy Łaskiej będzie ponadto w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (zwana dalej „Prawo prasowe"), które nie ograniczają jednostkom samorządu terytorialnego prawa do przyjęcia statutu redakcji czasopisma. Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Gl 118/12), który stwierdził, że w związku z tym, iż Prawo prasowe nie określa wprost, jaki podmiot może ubiegać się o przyznanie mu statutu redakcji należy uznać, że upoważnienie to w stosunku do gminy wynika z ogólnej normy kompetencyjnej, jaką jest art. 18 Ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z tym przepisem wiąże się z kolei powołany już art. 7 określający zadania własne gminy.

W ramach realizacji zadania własnego Gminy, jakim jest jej własna promocja, zamierzeniem Gminy jest również publikowanie w Panoramie Łaskiej drobnych ogłoszeń oraz reklam, za które miałaby pobierać opłaty, przy czym przedmiotowe ogłoszenia i reklamy miałyby dotyczyć głównie przedsiębiorców lokalnych (mających siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na obszarze Gminy), ale nie wykluczony byłby udział przedsiębiorców prowadzących swoją działalność poza Gminą (zwani dalej przedsiębiorcami zewnętrznymi), w tym tych których działalność byłaby dla Gminy byłaby istotna.

Mając na uwadze obowiązujące przepisy oraz orzecznictwo zasady, na jakich prasa samorządowa może publikować te materiały, są identyczne jak te obowiązujące inną prasę, tzn. ogłoszenia i reklamy nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego i muszą być oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości, że nie stanowią one materiału redakcyjnego (art. 36 ust. 2 i 3 Prawa prasowego).

Co do samej odpłatności ogłoszeń i reklam, znajduje ona swoje uzasadnienie w art. 36 ust. 1 Prawa prasowego, który stanowi wprost, że prasa może zamieszczać płatne ogłoszenia i reklamy. Stanowiłoby to zatem dochód ze źródeł określonych w art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, zauważyć należy, że publikacja darmowych ogłoszeń i reklam mogłaby pogorszyć pozycję konkurentów, poprzez spadek zainteresowania wydawaną przez konkurenta prasą, zmniejszenie jej zbytu, a w przyszłości doprowadzić nawet do odebrania konkurentowi czytelników jego prasy. W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że nawet zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby ogłoszenia i reklamy także w prasie samorządowej publikować zasadniczo odpłatnie.

Gmina pragnie podkreślić, że jej zamierzeniem jest przede wszystkim jej własna promocja, która jest rozumiana jako przekazywanie jej mieszkańcom informacji o bieżących wydarzeniach i problemach dotyczących Gminy, a także jako promowanie przedsiębiorców mających siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na obszarze Gminy i ich działalności poprzez umieszczanie pochodzących od nich ogłoszeń oraz reklam.

Propagowanie lokalnych przedsiębiorców, ich działalności oraz produktów ma przyczyniać się do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i budować poczucie lojalności mieszkańców wobec Gminy i rynku lokalnego. Jednocześnie, forma wydawania Panoramy Łaskiej pozwala dotrzeć do podmiotów i osób, do których mogą nie docierać zwykłe formy informacji i promocji prasowej. Charakter głównie informacyjny daje możliwość kształtowania nowego poziomu świadomości wydarzeń zachodzących w gminie, inwestycji i nowych możliwości. Promocja lokalnych przedsiębiorców wpisuje się w ten schemat, tworząc jednocześnie pozytywny wizerunek Gminy również poza jej granicami.

Rozwój lokalnej przedsiębiorczości przekłada się jednocześnie na poziom dochodu Gminy i dobrobyt jej mieszkańców. W ocenie Gminy, położenie akcentu na promocję mającej miejsce na jej terenie działalności gospodarczej, w tym unikatowych i charakterystycznych dla niej przedsięwzięć gospodarczych (np. o charakterze turystycznym, czy mających cechy innowacyjności) stanowi w pełni realizację celu, jakim jest promocja również samej Gminy. Pobudzanie działalności mieszkańców i zachęcanie ich do konsolidacji wokół wydarzeń na terenie gminy, w tym również o charakterze ekonomicznym, wpisuje się w zakres działalności o charakterze publicznym.

Jednocześnie, w celu zagwarantowania wydawania Panoramy Łaskiej w zamierzonym kształcie, Gmina chciałaby pobierać również opłaty od przedsiębiorców zewnętrznych, co jest zgodne ze wskazanymi normami Prawa prasowego. W ocenie Gminy takie działania mają mieć charakter subsydiarny do promocji samej gminy i przekazywania informacji. Niemniej podjęcie działalności w tym zakresie leży w pełni w interesie publicznym. Uzyskiwanie środków od przedsiębiorców zewnętrznych przekłada się zatem bezpośrednio na możliwość realizacji celów publicznych, w szczególności służąc pokryciu kosztów

wydawania Panoramy Łaskiej. Zważywszy na powyższe argumenty uważamy, że sprawy w zakresie wydawania Panoramy Łaskiej może prowadzić Urząd Miejski w Łasku jako jednostka organizacyjna Gminy Łask. (w załączeniu opinia radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Łasku)

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
28.10.2015	**Gabriel Szkudlarek**	BURMISTRZ Gabriel Szkudlarek

RP.0540.4.2013

Wydział Oświaty Kultury Promocji
i Spraw Społecznych
w miejscu

Łask, dn. 13 lutego 2013 r.

Dotyczy pisma: OKS.055/4/2013

Opinia prawna

w sprawie zamieszczania płatnych reklam w gazecie samorządowej „Panorama Łaska".

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807 ze zm.), działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Podstawowymi wyznacznikami pojęcia „działalności gospodarczej", w myśl powyższego artykułu, są:

1. gospodarczy charakter prowadzonej działalności (przy uwzględnieniu jej ekonomicznej klasyfikacji),
2. ukierunkowanie na osiąganie zysku (zarobkowy cel prowadzonej działalności),
3. sposób wykonywania działalności gospodarczej.

Stanowisko takie podziela także orzecznictwo Sądu Najwyższego, przyjmując, że elementami niezbędnymi pojęcia „działalność gospodarcza" są:

1. wykonywanie tej działalności jako działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej i usługowej,
2. prowadzenie jej w celach zarobkowych oraz
3. na własny rachunek prowadzącego.

W rozważaniach na temat zamieszczania płatnych reklam w czasopiśmie samorządowym, kluczowe jest ustalenie pojęcia „celu zarobkowego". Zarobkowy charakter działalności, oznacza iż powinna być ona nastawiona na osiąganie zysku. Ustawodawca ma jednak na myśli zysk w znaczeniu subiektywnym, czyli zamiar jego osiągnięcia, a nie sam rezultat prowadzenia działalności. Celem powinno być osiąganie zysku, rozumianego przede wszystkim jako kategoria ekonomiczna (nadwyżka dochodów nad wydatkami), ale także jako kategoria prawna. Osobie prowadzącej działalność powinien towarzyszyć tzw. motyw zarobkowy - wyraźna chęć uzyskania dochodów z prowadzonej działalności.

Gazeta „Panorama Łaska" jest bezpłatnym pismem wydawanym przez Urząd Miejski w Łasku, którego celem jest realizacja celu publicznego polegającego na informowaniu mieszkańców Gminy Łask i Powiatu Łaskiego o bieżących wydarzeniach z życia samorządu i wspólnoty. Udostępnianie powierzchni reklamowej na łamach tej gazety ma charakter akcesoryjny względem prowadzonej działalności publicznej i ma na celu uzyskiwanie części środków na kontynuowanie celów wydawniczych. W związku z powyższym nie występuje element zarobkowego ukierunkowaniu zamieszczania reklam w „Panoramie Łaskiej", brak zatem jednej z podstawowych przesłanek zakwalifikowania prowadzonej działalności jako działalności gospodarczej.

RADCA PRAWNY
Ewa Uda

tD-M-725

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

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

Łódź, 20 grudnia 2013 roku

Pan
Gabriel Szkudlarek
Burmistrz Łasku

WA 4120-15/2013/w/

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie:

1. Czy Gmina może pobierać opłaty od ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców lokalnych (mających siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na obszarze Gminy)?;
2. Czy Gmina może pobierać opłaty od ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców zewnętrznych? oraz
3. Czy sprawy w zakresie publikacji „Panoramy Łaskiej" oraz sprawy w zakresie pkt. 1 i 2 może wykonywać Urząd Miejski w Łasku jako jednostka organizacyjna Gminy?

uprzejmie informuję, że w sprawie będącej przedmiotem skierowanego zapytania Izba nie podziela stanowiska przedstawionego we wniosku pana Burmistrza.

Nie odnosząc się do kwestii dopuszczalności wydawania przez gminę prasy lokalnej należy zauważyć, że o ile nie budzi wątpliwości, iż gmina może publikować ogłoszenia i reklamy, o tyle brak już takiej swobody w zakresie płatnych ogłoszeń i reklam.

Działalność wydawnicza jest uważana za działalność gospodarczą. W tym zaś zakresie gminy i gminne osoby prawne doznają poważnych ograniczeń, gdy chodzi działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zadaniami takimi, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym są zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Nie budzi wątpliwości, że publikowanie reklam i płatnych ogłoszeń tych warunków nie spełnia. Zgodnie zatem z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gminy oraz inne gminne osoby prawne mogą prowadzić działalność wydawniczą w tym zakresie wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej (DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236).

Zgodnie z wymogami powyższej ustawy, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2), z tym że forma samorządowego zakładu budżetowego nie może być stosowana do prowadzenia działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 7).

Gospodarka komunalna musi mieścić się w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej).

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że zamieszczanie ogłoszeń i reklam od przedsiębiorców lokalnych oraz zewnętrznych nie prowadzi do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tym samym nie jest zadaniem użyteczności publicznej.

W konsekwencji za niedopuszczalne należy uznać zamieszczanie ogłoszeń reklamowych w wydawnictwie gminy.

Odnosząc się do ostatniego pytania stwierdzić należy, iż w swojej treści dotyczy ono dwóch kwestii. Pierwsza odnosi się do tego, czy sprawy w zakresie publikacji może wykonywać urząd miejski. Druga zaś - stanowi bezpośrednie nawiązanie do dwóch pierwszych pytań.

Odpowiadając na kwestię dotyczącą możliwości wykonywania spraw w zakresie publikacji wydawnictwa przez urząd miejski wskazać należy, iż wydawanie gazety gminnej (tzn. funkcja wydawcy) powinno należeć do prerogatyw gminy jako takiej (tak WSA w Gliwicach z 20 marca 2008 r. (IV SA/Gl 1024/07). Natomiast praktycznie czynności z tym związane może wykonywać urząd miejski, utworzona w tym celu przez gminę specjalna oficyna wydawnicza albo podmiot zewnętrzny na zlecenie gminy.

W zakresie zaś drugiej kwestii zawartej w pytaniu trzecim, to wobec faktu, iż odnosi się ona do problematyki dotyczącej płatnych ogłoszeń i reklam, stwierdzić należy, że odpowiedź w tej kwestii z uwagi na stanowisko wyrażone powyżej musi być negatywna.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk