



UCHWAŁA NR 15/61/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 24 czerwca 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Grażyna Kos |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Zofia Dolewka |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 15/ Anna Adamczewska |
| 8/ Bogusław Wenus | |

Po rozpatrzeniu w dniu 24 czerwca 2019 roku **uchwały nr VIII/49/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 maja 2019 roku w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie gminy Koluszki na rok 2019**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 28 maja 2019r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

stwierdza się, że uchwała nr VIII/49/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 maja 2019 roku w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie gminy Koluszki na rok 2019, **została podjęta z naruszeniem prawa**, tj. art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869) w zw. z art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 z późniejszymi zmianami) w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z powodu zaplanowania w dziale 756, rozdział 75619 w § 0970 dochodów z tytułu ogłoszeń zamieszczonych w tygodniku „Tydzień w Koluszkach” oraz wpływów z tytułu sprzedaży tygodnika „Tydzień w Koluszkach”. Wskazana nieprawidłowość powinna zostać usunięta **w terminie do dnia 15 lipca 2019 roku**, poprzez usunięcie planowanych do uzyskania z tego tytułu dochodów, a w konsekwencji ustalenie pozostałych wielkości budżetu, w wysokościach uwzględniających zdolność Gminy do ich wykonania.

Uzasadnienie

Uchwała nr VIII/49/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 maja 2019 roku w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie gminy Koluszki na rok 2019 została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 28 maja 2019 roku. Uchwała stanowiła przedmiot posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 24 czerwca 2019 roku. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Koluszki. Skarbnik Gminy Koluszki zaprezentowała w toku posiedzenia poniższe stanowisko.

Wskazała, że tygodnik „Tydzień w Koluszkach” wydawany jest w Gminie Koluszki na okoliczność realizacji przepisów wynikających z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, których bliższe określenie znajduje się w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podniosła, iż z zawartego tam katalogu własnych zadań gminy z działalnością wydawniczą bezspornie wiążą się zwłaszcza zadania w dziedzinie edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej oraz promocji gminy. Pani Skarbnik podkreśliła, że przedmiotowe czasopismo w Gminie Koluszki jest bardzo przydatnym narzędziem wykonywania innych przepisów ustaw, w szczególności tych o jawności działalności organów gminy.

Dalej Pani Skarbnik argumentowała, że warunkiem prowadzenia przez gminę działalności wydawniczej w zakresie lokalnych środków masowego przekazu jest jednak to, aby działalność ta nie była ustawowo zastrzeżona na rzecz innych podmiotów. Zwróciła uwagę na treść art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe stanowiącego, że wydawcą prasy, której pojęcie obejmuje bardzo szerokie spektrum środków tzw. masowego przekazu może być osoba prawna, osoba fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. Zaznaczyła, że dalej w tym przepisie wskazano, iż wydawcą może być organ państwowy, przedsiębiorstwo państwowe, organizacja polityczna, związek zawodowy, organizacja spółdzielcza, samorządowa i inna organizacja społeczna oraz Kościół i innych związek wyznaniowy. Podsumowując tenże fragment wypowiedzi stwierdziła, że gminy są objęte hipotezą cytowanego przepisu w punkcie odnoszącym się do osób prawnych, co oznacza, że nie tylko nie ma przepisu zastrzegającego prowadzenie działalności wydawniczej na rzecz innych podmiotów, ale jest przepis przyznający prawo do prowadzenia takiej działalności samorządowym osobom prawnym, czyli zarówno gminom jak i gminnym osobom prawnym. Następnie wskazała, iż zaprezentowane stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 20 marca 2008 r. (IV SA/G1 1024/07). Dodała, że na dzień dzisiejszy brak jest konkretnego przepisu zakazującego bezpośrednio gminom prowadzenia działalności wydawniczej. W zakresie dopuszczalności pobierania opłat za ogłoszenia Pani Skarbnik wyjaśniała, że skoro gmina może być wydawcą gazety lokalnej (art. 8 ustawy Prawo prasowe) to przepisy tej samej ustawy w art. 36 ust. 1 stanowią, że prasa może zamieszczać odpłatne ogłoszenia i reklamy. Pani Skarbnik podniosła, że Gmina stosowała wyłącznie odpłatne ogłoszenia, co uzasadnione było również koniecznością zachowania zasad uczciwej konkurencji. Swoje stanowisko oparła na tezach zaprezentowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu w piśmie z dnia 10 marca 2015 roku znak NA.III-0221-6/2015, które stanowi m.in. że: jeżeli na podstawie art. 8 ustawy Prawo prasowe możliwość prowadzenia działalności wydawniczej obejmuje także jednostki samorządu terytorialnego to również zasady na jakich prasa samorządowa może publikować reklamy i ogłoszenia są takie same jak te dotyczące pozostałych wydawnictw.

Na podstawie uchwały nr VIII/49/2019 Rada Miejska w Koluszkach dokonała zmniejszenia dochodów budżetowych o 210.577,78 zł oraz zwiększenia wydatków budżetowych o 1.289.422,22 zł. Po dokonanych zmianach planowane dochody wynosiły 146.658.281,47 zł, a planowane wydatki 160.200.150,31 zł, co oznacza że planowany deficyt budżetu wynosił 13.541.868,84 zł. Dokonano

zwiększenia przychodów o kwotę 1.500.000,00 zł (przychody te zostały przeznaczone na sfinansowanie deficytu) do kwoty 16.786.648,09 zł.

Kolegium na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Gminę Koluszki w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zwróciło uwagę, że plan dochodów budżetu Gminy na 2019 rok zakłada osiągnięcie dochodów w dz.756, rozdz.75619 w § 0970 z tytułu ogłoszeń zamieszczonych w tygodniu „Tydzień w Koluszkach” oraz wpływów z tytułu sprzedaży tegoż tygodnika w kwocie 270.500,00 zł.

W związku z powyższym Kolegium zważyło co następuje. Działalność gminy służyć powinna w sposób bezpośredni realizacji jej ustawowych zadań. Zadania w zakresie promocji oraz informowania mieszkańców o sprawach lokalnych mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy służących zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności i jako taka może być finansowana ze środków publicznych. Nie budzi wątpliwości możliwość wydawania przez gminę prasy lokalnej nieodpłatnej i niezawierającej odpłatnych ogłoszeń. W ocenie Kolegium, brak jest natomiast swobody gminy do wydawania przez nią odpłatnej gazety lokalnej oraz umieszczania w takiej gazecie ogłoszeń za odpłatnością, gdyż zarówno sprzedaż gazety, jak i zamieszczanie odpłatnych ogłoszeń na rzecz innych podmiotów nie prowadzi do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tym samym wykracza poza sferę użyteczności publicznej, o której mowa w art. 9 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Wskazać przy tym również należy, że taką działalność wydawniczą należy uznać za działalność gospodarczą. W tym zaś zakresie gminy i gminne osoby prawne doznają poważnych ograniczeń, gdy chodzi o działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Mając na względzie art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wskazać należy, że gminy oraz inne gminne osoby prawne mogą prowadzić działalność wydawniczą w tym zakresie wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jednolity. Dz.U. z 2019 r. poz. 712). Reasumując powyższe, brak jest podstaw prawnych do uzyskiwania przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów z powyżej wskazanych tytułów, co stanowi naruszenie art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869) w zw. z art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 z późniejszymi zmianami).

Budżet Gminy Koluszki na 2019 roku, po zmianach dokonanych w dniu 27 maja 2019 roku na podstawie uchwały nr VIII/49/2019 z dnia 27 maja 2019 roku, utrzymał planowane dochody z tytułu ogłoszeń zamieszczonych w tygodniku „Tydzień w Koluszkach” oraz z tytułu sprzedaży tygodnika „Tydzień w Koluszkach” na pierwotnym poziomie. Powyższe w ocenie Kolegium oznaczało ustalenie w nieprawidłowy sposób planowanych dochodów budżetu, a w konsekwencji wysokości planowanego deficytu budżetu, co stanowiło naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 1) oraz łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 2), a także kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz

ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 212 ust. 1 pkt 3). Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego został zdefiniowany w art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako różnica między dochodami i wydatkami budżetu. Prawidłowy poziom deficytu budżetu, jako jednego z podstawowych elementów konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wpływającego istotnie na poziom zakładanych w budżecie przychodów (w tym tzw. przychodów zwrotnych), powinien zostać zapewniony poprzez prawidłowe ustalenie planowanych w budżecie dochodów oraz wydatków. W powyższym stanie faktycznym Kolegium, mając na uwadze przytoczone ustalenia, uznało że wielkości dotyczące dochodów, mające wpływ na wynik budżetu, w tym przypadku wyliczenie kwoty deficytu, zostały określone w sposób nieprawidłowy.

Kolegium, nie kwestionując uprawnień organów Gminy do samodzielnego kształtowania budżetu wskazuje, że Gmina powinna w swoich działaniach uwzględniać przede wszystkim, że uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym i z tego względu jej zgodność z obowiązującym prawem ma podstawowe znaczenie dla poprawności prowadzonej gospodarki finansowej, w tym zachowania podstawowych zasad dotyczących zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków określonych ustawą o finansach publicznych (*por: art. 44 ust. 1 pkt 2 i art. 46 ustawy o finansach publicznych*).

W związku z powyższym Kolegium, mając na uwadze art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazuje że Rada Miejska w Koluszkach, celem doprowadzenia uchwały budżetowej do zgodności z prawem, powinna usunąć powyższe nieprawidłowości poprzez dokonanie odpowiednich zmian po stronie dochodowej budżetu, a także ustalenie prawidłowej kwoty deficytu budżetu, z uwzględnieniem art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z tych powodów Kolegium Izby podjęło uchwałę, jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Miejską w Koluszkach rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk