



**UCHWAŁA NR 15/63/2019**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 24 czerwca 2019 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

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

po rozpatrzeniu w dniu 24 czerwca 2019 roku uchwały nr IX/58/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 31 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2019 – 2031, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 6 czerwca 2019 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 roku, poz. 561)

**uchwała, co następuje:**

**stwierdza nieważność** uchwały nr IX/58/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 31 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2019 – 2031, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 ust. 1 pkt. 1 i 3 oraz art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), z uwagi na zaplanowanie dochodów z tytułu ogłoszeń zamieszczonych w tygodniku „Tydzień w Koluszkach” oraz wpływów z tytułu sprzedaży tygodnika „Tydzień w Koluszkach”, a w konsekwencji nieprawidłowe ustalenie poziomu deficytu budżetu.

**Uzasadnienie**

W dniu 6 czerwca 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczona została uchwała nr IX/58/2019 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 31 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2019 – 2031, która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu 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 Koluśkach” wydawany jest w Gminie Koluśki 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 Koluśki 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.

Kolegium na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Gminę Koluśki w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zwróciło uwagę, że plan dochodów Gminy na 2019 rok zakłada osiągnięcie dochodów z tytułu ogłoszeń zamieszczonych w tygodniu „Tydzień w Koluśkach” oraz wpływów z tytułu sprzedaży tego 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. Organy Gminy Koluszki powinny mieć świadomość, że zapewnienie realistyczności wieloletniej prognozy finansowej spoczywa przede wszystkim na tych organach oraz, że na dzień 31 maja 2019 roku, w którym na podstawie uchwały nr IX/58/2019 dokonana została zmiana wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2031, Gmina Koluszki nie ma prawnej możliwości uzyskania przedmiotowych dochodów. Tym samym przedłożony przez organ wykonawczy projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, przyjęty następnie przez organ stanowiący, powinien uwzględniać przytoczone okoliczności oraz wprowadzać w tym zakresie zmiany planu dochodów, a w efekcie zmiany pozostałych wartości przyjętych odpowiednio w budżecie 2019 roku, celem zapewnienia jego równowagi.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium Izby, badana Uchwała narusza art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego; dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu; kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3. Z przywołanego przepisu wynika, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku i lat następnych i powinna być realistyczna, co oznacza, że ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana, a założenia

w niej przyjęte powinny zostać uzasadnione. Natomiast w ocenie Kolegium Izby założenia prognostyczne Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki, dotyczące wyżej wskazanych dochodów, nie pozwalają na uznanie, że przesłanki wynikające z przywołanego przepisu zostały spełnione, tym samym cechuje je brak realistyczności, co w konsekwencji prowadzi również do uznania za nierealistyczny poziom deficytu budżetu.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**