

Stanowisko
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 maja 2014 r.

w sprawie wydawania gazety gminnej

I. Wydawanie gazety gminnej i jej dopuszczalna treść

Przy ocenie czy gmina może wydawać gazetę, jaka jest jej dopuszczalna treść, czy może zamieszczać w niej ogłoszenia i reklamy — płatne i bezpłatne — należy wyjść od ustawowego zakresu działania gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, do zakresu tego należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. „Przez zadania publiczne należy rozumieć te, które mają na celu korzyść ogółu. W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym korzyść ogółu określona jest jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania organów gminy przesądza więc bezpośredni cel tego działania, tzn. czy głównym zamierzeniem i skutkiem jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, czy też jego skutki służą osobom fizycznym i prawnym ze względu na ich prywatne cele” (uchwała Kolegium RIO we Wrocławiu nr 261/97 z dnia 17 grudnia 1997 r., Lex nr 42178). Działanie przez gminę wyłącznie w określonych przez ustawodawcę granicach jest bardzo istotne, bowiem dysponuje ona pieniędzmi publicznymi, tzn. pieniędzmi „wszystkich mieszkańców”. Nie może więc wydawać ich dowolnie. W konsekwencji to możliwość zaspokajania w ten sposób zbiorowych potrzeb mieszkańców powinna decydować już o samej dopuszczalności wydawania przez gminę gazety, a co za tym idzie — także o jej treści. Granice określone w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowią dla prasy gminnej zarazem granice ustanowionej w art. 54 ust. 1 Konstytucji zasady swobody wypowiedzi i przewidzianej w art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) zasady wolności prasy. W literaturze podnosi się, że wolności konstytucyjne nie odnoszą się do władzy publicznej (M. Sieradzka, Komentarz do art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Lex 2013 i powołana tam literatura). Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika zaś, że wolność prasy nie ma charakteru absolutnego, lecz musi się mieścić w granicach wytyczonych przez prawo (E. Ferenc-Szydełko, Komentarz do art. 1 ustawy Prawo prasowe, Lex 2013). Wolność prasy gminnej może więc istnieć tylko w granicach tej treści, która zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców. Warunek ten spełniają przede wszystkim informacje o działaniach i zamierzeniach organów gminy i jej jednostek organizacyjnych, w tym o aktach prawa miejscowego, organizowanych akcjach, imprezach itp. Nie spełniają go natomiast publikacje o charakterze politycznym, tym bardziej jednostronne. Wspólnota samorządowa z natury swej jest różnorodna. Mieszkańcy różnią się między sobą poglądami. Ukazywanie opozycji w negatywnym świetle zaspokaja potrzeby wyłącznie ich przeciwników politycznych. Co więcej, dokonywane jest za pieniądze, które — jako publiczne — są pieniędzmi także tej opozycji. Takie publikacje powodują, że wydawanie gazety przestaje się mieścić w zadaniach własnych gminy.

Powyższe uwagi dotyczą zarówno sytuacji, gdy gazeta gminna wydawana jest przez samą gminę (jej wewnętrzną jednostkę organizacyjną), jak i sytuacji, gdy wydawcą jest gminna osoba prawna. Gazeta oznaczona jako gazeta określonej gminy wydawana jest bowiem w jej imieniu. Jeżeli zaś ta gminna osoba prawna zaliczana jest do sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm., zwanej dalej „u.f.p.”), to nawet gdyby wydawała ją z własnych środków, i to nawet z pozyskanych wyłącznie z zamieszczanych w niej ogłoszeń i reklam, to i tak oznaczałoby to wydawanie jej ze środków publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 3 u.f.p.). Tym bardziej więc wtedy, gdy działalność tej osoby prawnej jest dotowana przez gminę.

II. Dopuszczalność zamieszczania w gazecie gminnej reklam i ogłoszeń — płatnych i bezpłatnych

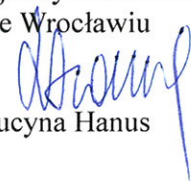
Zamieszczanie w wydawanej przez gminę gazecie płatnych reklam i ogłoszeń samo w sobie oznacza prowadzenie działalności gospodarczej — jeżeli gazeta jest nieodpłatna. Jest to działalność zarobkowa, ponieważ jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu („zarobku”) rozumianego jako nadwyżka przychodów nad nakładami (kosztami) tej działalności (por. K. Kohutek, Komentarz do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, System Informacji Prawnej Lex 2005). Przy tym chodzi tu o nakłady nie na wydawanie gazety jako całości (wydawanie to byłoby działalnością gospodarczą, gdyby gazeta była odpłatna lub gdyby była wydawana w celu zamieszczania w niej płatnych ogłoszeń i reklam), lecz o koszty zamieszczania w niej płatnych ogłoszeń i reklam, a więc koszty jedynie odpowiedniej powierzchni gazety. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.g. gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Chodzi tu o ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). Przedmiotem zawartej w niej regulacji są zaś — zgodnie z jej art. 1 ust. 1 — zasady i formy gospodarki komunalnej polegające na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak więc działalność gospodarcza zarówno gminy, jak i gminnych osób prawnych (stanowiących wyodrębnione w tę formę prawną części działalności samej gminy) musi się mieścić w granicach jej zadań własnych. Podobnie więc jak samo wydawanie gazety gminnej (również bezpłatnej, której wydawanie nie stanowi działalności gospodarczej) musi mieć na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jak podkreśla się w literaturze, prowadzenie działalności gospodarczej przez te podmioty zostało podporządkowane celowi publicznemu — tzn. że jej zakres przedmiotowy wyznaczają ich zadania publiczne, a jednocześnie zasadzie subsydiarności. Zasada ta oznacza, że powinny one „angażować się w realizację określonych przedsięwzięć wtedy i tylko o tyle, gdy i o ile nie mogą ich z sukcesem zrealizować sami obywatele lub wspólnoty niższego rzędu” (A. Wasilewski powoł. przez A. Szewca, w: Komentarz do art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, Lex 2012; zob. też M. Sieradzka, op. cit.; A. Matan, Komentarz do art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010). Przy tym okoliczność, że zyski z działalności gospodarczej przeznaczane są na wykonywanie zadań własnych, nie ma tu znaczenia. Jak bowiem przyjął NSA w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1999 r. (SA/Bk 1354/98, niepubl., powoł. przez A. Matana, op. cit.), w przypadku gmin chodzi nie tyle o zdobycie środków pieniężnych na realizację celów statutowych, ile o działanie w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

Publikowanie płatnych reklam i ogłoszeń przez gazetę gminną nie stanowi realizacji zadania publicznego. Nie jest też zgodne z zasadą subsydiarności. Na rynku lokalnym istnieje prasa prywatna, która z powodzeniem wykonuje to zadanie i dla której prasa gminna stanowi konkurencję — jeszcze większą, gdy jest bezpłatna.

Także zamieszczanie reklam i ogłoszeń nieodpłatnie nie realizowałoby celu publicznego. Wydawanie pieniędzy publicznych na usługi wykonywane także przez inne podmioty, i to trudniące się tym zawodowo, byłoby dodatkowo marnowaniem tych pieniędzy, które można by wydać na inne, publiczne cele. Ponadto — co jest nie mniej istotne — skutkiem tego byłoby zagrożenie naruszeniem konkurencji. Tym bardziej szkodliwym, że te inne podmioty z reklam i ogłoszeń w znacznym stopniu finansują działalność wydawniczą. „W ich opinii może to prowadzić do ograniczenia liczby czytelników takich gazet, a tym samym zmniejszyć konkurencję na rynku gazet lokalnych.” (A. Sobolewska, Gminne gazety bez płatnych ogłoszeń, „Gazeta Samorządu i Administracji” z dnia 5 marca 2014 r., s. 34; tak samo Burmistrz Łasku w wystąpieniu do RIO w Łodzi o wyjaśnienie w sprawie dotyczącej stosowania przepisów o finansach publicznych, tamże; por. także A. Szewc, Wydawanie gazet gminnych, „Wspólnota” 2012, nr 25/26).

Uwagi powyższe dotyczą zarówno ogłoszeń i reklam pochodzących od przedsiębiorców, jak i ogłoszeń pochodzących od mieszkańców, nawet tzw. drobnych. Także one bowiem zamieszczane są przez prasę lokalną. Dodatkowo zaś powstawałby problem granicy, od której ogłoszenie przestaje być „drobne”. Wyjątek powinny stanowić ogłoszenia i reklamy pochodzące od gminnych jednostek organizacyjnych. Cel wydawania gazety gminnej powinien bowiem decydować o takim jej charakterze, który będzie odmienny od charakteru gazet lokalnych. Jak już zaznaczono wcześniej — powinna ona przede wszystkim informować mieszkańców o działaniach i zamierzeniach gminy i jej jednostek organizacyjnych (w tym gminnych osób prawnych) i np. ważnych wydarzeniach na terenie gminy. Powinien to być więc bardziej biuletyn informacyjny, niż czasopismo czy dziennik.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu


Lucyna Hanus