

Radny gminy nie ma zakazu wykonywania działalności gospodarczej

27 lutego 2019



Panuje powszechne – i błędne – przekonanie, iż uzyskanie mandatu członka organów samorządowych gminy jednocześnie wyklucza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przy użyciu mienia należącego do danej gminy. Wbrew jednak pozorom, bycie przedsiębiorcą nie oznacza od razu konieczności rezygnacji z pełnienia funkcji publicznej.

Regulacje dotyczące wykonywania mandatu radnego Rady Gminy, zawarte w ustawie z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mają na celu

wyeliminowanie korupcji i ograniczenie wykorzystywania swojej pozycji przez członków organów samorządowych w celu realizacji ich prywatnych interesów. Zgodnie z treścią art. 24f ust. 1 i 2 powyżej wskazanej ustawy, radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat [podkr. aut.], a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radny prowadził taką działalność, jest zobowiązany do jej zaprzestania w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Wskazane przepisy zapobiegają zatem sytuacji, w której radny, korzystając ze swoich przywilejów, dążyłby do uzyskania preferencyjnych warunków, na jakich korzystałby z mienia komunalnego, zwłaszcza z pominięciem innych potencjalnych przedsiębiorców. O ile jednak idea samej regulacji jest niewątpliwie klarowna i słuszna, to już rozumienie art. 24f ust. 1 ustawy nastrocza pewnych trudności.

Zgodnie z dosłownym rozumieniem wskazanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, zakazem objęta jest działalność gospodarcza z wykorzystaniem mienia komunalnego. Termin „wykorzystanie” brzmi jednakże zbyt ogólnikowo, choćby dlatego, iż wykorzystywanie, a korzystanie, rozumiane są w codziennym języku nieco odmiennie. Zgodnie zaś z zasadami wykładni, jeżeli przepis w dosłownym brzmieniu nie jest dostatecznie klarowny, należy stosować pomocnicze reguły, odnoszące się do celów, jakie dana regulacja ma spełniać.

I tak, zgodnie z celowościową wykładnią art. 24f ust. 1 ustawy, „wykorzystanie” należy rozumieć jako korzystanie z danego mienia przez radnego na uprzywilejowanych zasadach, z pierwszeństwem przed innymi uprawnionymi. Tylko zatem w sytuacji, gdyby radny używałby swojego stanowiska i wpływów celem uzyskania dogodnych dla siebie warunków przejęcia mienia komunalnego, zastosowanie ma zakaz zawarty w art. 24f ust. 1 ustawy. Regulacją nie są objęte okoliczności, w których radny, prowadzący działalność gospodarczą, korzystał z tego mienia na warunkach powszechnie ustalonych, dostępnych dla wszystkich uprawnionych. Takie rozumienie przepisu jest powszechnie aprobowane przez sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd

Administracyjny (np. w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. II OSK 2926/12, por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r. II SA/Wa 1509/17 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2014 r., II SA/Bd 571/14).

Często zdarza się, że przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą, w tym na mieniu komunalnym, uzyskanym w sposób przejrzysty, przykładowo na zasadzie przetargu, decydują się na służbę publiczną w ramach lokalnych organów samorządowych. Odmawianie takim osobom możliwości uzyskania mandatu radnego jest niezasadne i niekorzystne dla gminy. Pamiętajmy bowiem, iż przedsiębiorcy są osobami wykształconymi w zakresie ekonomii i prowadzenia finansów, ich wiedza może zatem stanowić cenny nabytek organów samorządowych i przyczynić się do poprawienia sytuacji ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego.

Autor: adwokat Ernest Ziemianowicz