

Łączenie sprawowania mandatu radnego gminy ze statusem członka zarządu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej a zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy

*Combining a mandate of a councilor of commune
council with the status of a member of the board
of a volunteer fire brigade unit, and a prohibition
on running a buissnes using communal property
of the commune*

1. Wstęp

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w każdej ze zbiorowości, zarówno mniejszej, jak i większej, można wskazać jednostki bardziej aktywne od innych w działaniach na rzecz danej społeczności. Działalność tych aktywniejszych jednostek może objawiać się w podejmowaniu różnego rodzaju działań oraz w braniu udziału w różnych inicjatywach, w tym organizacjach. Jednym z problemów, który wynika z takiej aktywnej postawy oraz nad którym stosunkowo często pochylały się wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, jest łączenie sprawowania mandatu radnego gminy z pełnieniem funkcji członka zarządu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Zgodnie z art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ – radny gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu działalności.

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 994.

Zakaz wyrażony w art. 24f ust. 1 wymienia więc trzy sytuacje: w pierwszej z nich radny prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (tzw. jednoosobowa działalność gospodarcza), w drugiej – zarządza działalnością gospodarczą, a trzecia to taka, w której jest pełnomocnikiem lub przedstawicielem w prowadzeniu działalności gospodarczej. W każdej z nich działalność jest prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. W związku z tym, że na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej² jednostki OSP funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach³ (w związku z czym są stowarzyszeniami⁴), z tych trzech wymienionych wyżej sytuacji najbardziej interesować nas będzie sytuacja druga, w której radny zarządza działalnością gospodarczą jako członek zarządu stowarzyszenia. Wynika to z powszechnie akceptowanego poglądu, zgodnie z którym zarządzanie działalnością obejmuje zarządzanie ze stanowiska zasiadania w zarządzie jednostek organizacyjnych⁵.

Jak więc brzmi norma wyrażona w art. 24f ust. 1 o samorządzie gminnym wysławiająca interesujący nas zakaz: radny gminy nie może zarządzać działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia gminy. Przesłankami zrealizowania tego zakazu są więc: 1) dany podmiot musi być radnym gminy, 2) musi zarządzać daną działalnością, 3) działalność musi mieć charakter działalności gospodarczej oraz 4) musi być prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy.

Wypełnienie przez radnego wyżej wymienionych przesłanek skutkować powinno wygaśnięciem mandatu radnego. Aktualnie podstawą takich konsekwencji jest art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶. Zgodnie z tym przepisem wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: naruszenia ustawowego zakazu łączenia radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Wygaśnięcie mandatu stwierdzone jest przez radę gminy w drodze uchwały. Zaznaczyć należy, że radny, który prowadził działalność lub pełnił funkcję sankcjonowaną wygaśnięciem mandatu przed dniem wyboru, ma 3 miesiące od dnia złożenia ślubowania na zrzeczenie się prowadzenia danej działalności lub pełnienia danej funkcji.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 620.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

⁴ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, LexisNexis, Warszawa 2011, Lex/el.

⁵ M. Bator, *Łączenie mandatu radnego z pełnieniem funkcji komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 5, poz. 74, s. 40.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 754.

2. Pierwsza i druga przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: status radnego oraz zarządzanie działalnością gospodarczą

W związku z powyższym kluczowa w niniejszych rozważaniach będzie analiza wyżej wymienionych przesłanek z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wyniki badań orzecznictwa wskazują na to, że przesłanki pierwsza i druga nie są zbyt problematyczne.

Jeśli chodzi o przesłankę pierwszą, czyli wymóg bycia radnym gminy, to brak problemów interpretacyjnych wynika z wyżej przedstawionego rozwiązania, zastosowanego w art. 383 Kodeksu wyborczego. Największe wątpliwości przy stosowaniu art. 24f ustawy o samorządzie gminnym związane z wyżej wymienioną pierwszą przesłanką mogłoby wzbudzać to, w którym momencie zaczyna się lub kończy sprawowanie mandatu radnego. Właśnie art. 383 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego likwiduje możliwość powstania tych wątpliwości. Zgodnie z nim radny prowadzący działalność sankcjonowaną wygaśnięciem mandatu przed wyborem na radnego powinien zrzec się jej prowadzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Dopiero jeśli tego nie zrobi w tym terminie, rada gminy w ciągu miesiąca od jego upływu stwierdza wygaśnięcie mandatu. W związku z tym wyznaczony jest więc wprost termin, w jakim zastosowany może być zakaz z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, i jest on określony właściwie w dwóch wariantach – dla osoby, która prowadziła działalność z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy przed jej wyborem na radnego (wtedy zastosowanie znajdzie termin 3 miesięczny i miesięczny z art. 353 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego) oraz dla osoby która rozpoczęła tego typu działalność po jej wyborze na radnego, wtedy przepis znajdzie zastosowanie najszybciej jak to możliwe (gdyby miało to miejsce przed złożeniem ślubowania, uchwała o wygaśnięciu radnego zostałaby podjęta najprawdopodobniej na pierwszym posiedzeniu rady gminy). Widać więc, że problemom ze stosowaniem pierwszej przesłanki art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zapobiegł sam ustawodawca odpowiednią regulacją z Kodeksu wyborczego.

O ile pierwszej przesłance z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sądy w badanych wyrokach nie poświęcały żadnej uwagi, to przy drugiej czyniły najczęściej jedną uwagę o tym, że członek zarządu stowarzyszenia musi mieć wpływ na prowadzoną przez nie działalność (orzeczenia najczęściej odnosiły się nie tylko do Prezesa Zarządu, ale również do Zastępcy Prezesa-Naczelnika – zgodnie z wzorcowym statutem jednostki OSP przygotowanym przez Związek OSP w skład zarządu OSP wchodzi: Prezes, Naczelnik – sprawujący funkcję wiceprezesa, dwóch wiceprezesów, sekretarz,

skarbnik oraz ewentualnie: gospodarz, kronikarz i zastępca naczelnika straży⁷). Jest to zgodne z założeniem przyjmowanym w literaturze, uznającym że zakres art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprawowanie funkcji członka zarządu stowarzyszenia⁸. Taki pogląd wynika ze sformułowań ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 11 ust. 3 tego aktu Zarząd jest organem obligatoryjnym stowarzyszenia. Jego kompetencje określa się natomiast jako prowadzenie spraw stowarzyszenia oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Prowadzenie spraw polega przede wszystkim na merytorycznym zarządzaniu wewnętrznymi sprawami stowarzyszenia (zarówno przez podejmowanie decyzji, jak i dokonywanie czynności faktycznych). Reprezentacja stowarzyszenia na zewnątrz dotyczy natomiast stosunków zewnętrznych stowarzyszenia – przede wszystkim składania oświadczeń woli w imieniu stowarzyszenia, zarówno wobec osób prywatnych, jak i podmiotów publicznych. Dzięki takim uprawnieniom Zarząd stowarzyszenia ma zasadniczy wpływ na ewentualną działalność gospodarczą podejmowaną przez stowarzyszenie. Decyduje o jej kierunku oraz wykonuje działania w ramach stosunków gospodarczych z innymi podmiotami gospodarczymi (czy to konsumentami, czy to przedsiębiorcami). Prawo o stowarzyszeniach nie rozróżnia poszczególnych członków Zarządu, przyznając im zróżnicowane kompetencje, takie skutki natomiast może nieść dopiero statut stowarzyszenia. W związku z tym podczas rozpatrywania czy w przypadku danego członka zarządu jednostki OSP spełnione zostały przesłanki art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdorazowo należy zbadać postanowienia statutu takiej jednostki w celu ustalenia, czy dana osoba mogła „kierować” działalnością gospodarczą tego konkretnego stowarzyszenia.

3. Trzecia przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – gospodarczy charakter zarządzanej działalności

Znaczne problemy pojawiały się natomiast przy przesłance trzeciej i czwartej. W trzeciej wątpliwość wzbudzało, to czy działalność prowadzona przez stowarzyszenie ma w ogóle gospodarczy charakter, a w czwartej – czy dane mienie jest mieniem komunalnym oraz czy jest wykorzystywane przy prowadzeniu działalności gospodarczej, czy może jednak tylko przy innej działalności stowarzyszenia.

Jeśli chodzi o trzecią przesłankę, to zaznaczyć należy, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera własnej definicji działalności gospodarczej, dlatego konieczne jest skorzystanie z definicji uniwersalnej dla systemu polskiego prawa – jaką jest aktualnie

⁷ J.J. Skoczylas, *op. cit.*

⁸ *Ibidem*, s. 40.

definicja z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁹ (analizowane przeze mnie orzeczenia, oczywiście odnosiły się do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰). Dlatego też aby zrealizować przesłankę gospodarczego charakteru działalności, działalność prowadzona przez stowarzyszenie (jednostkę OSP), musi koniecznie posiadać wszystkie cechy wymieniane w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z tym przepisem cechami tymi są: zorganizowanie, ciągłość, zarobkowość oraz to, że działalność ta musi być wykonywana we własnym imieniu. Wątpliwości sądów dotyczyły przede wszystkim: ciągłości i zarobkowości.

Sądy nie poruszały kwestii wykonywania działalności we własnym imieniu, gdyż wcześniej (przed wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców) przesłanka ta znajdowała się w definicji pojęcia przedsiębiorcy, a nie działalności gospodarczej. Gdy znajdowała się ona w definicji przedsiębiorcy, wywierała podwójny wpływ. Dany podmiot, aby ją spełnić musiał po pierwsze być samodzielnym podmiotem w ramach stosunków prawnych (niezależnym od innych uczestników obrotu prawnego, podejmującym samodzielne decyzje, również przez swoje organy), po drugie koniecznie musiał nabywać prawa i obowiązki bezpośrednio¹¹. W związku z tym, aby daną aktywność jednostki OSP zaliczyć do kategorii działalności gospodarczej, konieczne jest, aby kluczowe decyzje jej dotyczące były autonomicznymi decyzjami jej organów, niezależnymi od wpływów innych podmiotów, np. gminy lub Związku OSP RP. Warto dodać, że od osobistego wykonywania działalności należy odróżnić wykonywanie jej na własny rachunek. Pierwsze z tych pojęć ma szerszy zakres, co wynika m.in. z tego, że powszechnie przyjmuje się, iż np. agenci czy komisanci wykonują swoją działalność we własnym imieniu, ale na cudzy rachunek.

Przesłanka zorganizowania nie wzbudzała kontrowersji, ponieważ w przypadku jednostki OSP będzie ona zawsze zrealizowana w tzw. ujęciu formalnym¹², przez sam fakt zarejestrowania stowarzyszenia w odpowiednim rejestrze, gdyż samo dokonywanie różnego rodzaju czynności mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej danego przedsiębiorcy jest traktowane jako realizacja tego aspektu zorganizowania (zazwyczaj wymienia się zarejestrowanie działalności w CEIDG lub KRS – stowarzyszeń dotyczyć może oczywiście jedynie zarejestrowanie w KRS, zgłoszenie rozpoczęcia prowadzenia działalności organom podatkowym, zgłoszenie dotyczące ubezpieczeń społecznych organowi rentowemu, uzyskanie koniecznych zezwoleń czy licencji). Zaznaczyć należy, że stowarzyszenie może również zrealizować przesłankę zorganizowania w aspekcie

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168.

¹¹ T. Kocowski, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 219–220.

¹² M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 40.

materialnym – zorganizowanie działalności gospodarczej w takiej płaszczyźnie może być zrealizowane przez wykorzystywanie do jej prowadzenia składników majątkowych (zarówno materialnych, jak i niematerialnych), najczęściej przez wykorzystywanie przedsiębiorstwa (zgodnie ze znaczeniem tego zwrotu zdefiniowanym w Kodeksie cywilnym).

Myślę, że można uznać, że sądy jednolicie przyjmowały, że przesłanka ciągłości nie jest spełniona w sytuacji, gdy jednostka OSP podejmuje działalność jednorazowo czy sporadycznie. Takie założenie, jest jak najbardziej zgodne z doktrynalną interpretacją pojęcia działalności¹³, pod kątem celu zamieszczenia tej cechy w definicji w art. 3 Prawa przedsiębiorców. Ustawodawca, formułując taką przesłankę, chciał wykluczyć z zakresu pojęcia działalności gospodarczej aktywności o charakterze przypadkowym i okazjonalnym¹⁴. Modelowo działalność gospodarcza ma być bezterminowa (z dopuszczalnością przerw w jej prowadzeniu). Za spełniającą cechę ciągłości uważa się jednak również działalność sezonową lub prowadzoną w konkretnym celu. Przedmiotowa przesłanka ma przede wszystkim eliminować z zakresu znaczeniowego pojęcia definiowanego w art. 3 Prawa przedsiębiorców działalność incydentalną. Istotą ciągłości jest powtarzalność pewnych zachowań podejmowanych w konkretnym celu, jakim jest osiągnięcie zarobku¹⁵. W związku z tym ciągłość może być rozumiana w trzech aspektach: czasowym (rozumianym jako trwałość podejmowanej działalności, prowadzenie jej w założeniu nieprzerwanie), celowym (podejmowanie konkretnych działań w danym celu) oraz podstawy utrzymania (gdy podmiot podejmujący działalność uważa ją za podstawowe źródło swojego utrzymania). Na podstawie takich rozważań poczynionych na bazie pojęcia ciągłości w jednej ze spraw sąd uznał, że w sytuacji, w której Prezes jednostki OSP zawniósł o możliwość sprzedaży alkoholu jednorazowo na organizowanej przez jednostkę imprezie i zezwolenie to zostało wykorzystane, nie zostały wypełnione znamiona zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez to, że nie została spełniona przesłanka gospodarczego charakteru działalności stowarzyszenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., II SA/Wa 2089/12).

Jeśli natomiast chodzi o zarobkowość to sądy nie były jednomyślne. Z jednej strony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2010 r. (II OSK 2055/10) sąd stwierdził, że nie ważne, na jakie cele przeznaczane są dochody stowarzyszenia z danej działalności gospodarczej, to radny zawsze narusza zakaz z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei w wyroku z 5 listopada 2014 r. (II OSK 2397/14), w sytuacji w której jednostka przekazywała wynagrodzenie otrzymywane za wynajmowanie

¹³ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 26–27.

¹⁴ T. Kocowski, *op. cit.*, s. 157.

¹⁵ *Ibidem*.

remizy będącej własnością gminy, na rachunek bankowy gminy, sąd stwierdził, że nie dochodzi do naruszenia zakazu z ustawy o samorządzie gminnym. Moim zdaniem spojrzeć należy na ten problem jeszcze inaczej, otóż zgodnie z przyjętym w doktrynie prawniczej poglądem, działalność ma charakter zarobkowy, gdy podmiot ją prowadzący ma zamiar osiągnąć zysk i faktycznie nie ma znaczenia na co ten zysk przeznaczy. Dlatego należy stwierdzić, że jeśli działalność gospodarcza ma charakter działalności *for profit* zawsze będzie miała charakter działalności zarobkowej, charakteru takiego nie będzie miała jedynie działalność *non profit*. Wątpliwości wzbudza natomiast aktywność *non for profit*, z której zyski przeznaczane są na cele statutowe, niektórzy z autorów przyznają jej cechę zarobkowości, a inni przeciwnie, odmawiając jej tym samym statusu działalności gospodarczej. W związku z tym, tym bardziej podkreślenia wymaga to, że zwłaszcza w świetle działalności stowarzyszeń, a takimi są jednostki OSP, ocena ich działań pod kątem realizacji przesłanki zarobkowości wymienionej w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców wymaga każdorazowej, indywidualnej oceny.

4. Czwarta przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wykorzystanie mienia komunalnego do prowadzenia działalności gospodarczej

Kolejną przesłanką zastosowania art. 24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym jest to, że do prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystywane jest mienie komunalne. Definicja mienia komunalnego znajduje się w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (oczywiście zgodnie z przepisem regulującym omawiany zakaz musi być to mienie komunalne należące do gminy, w której radny uzyskał mandat, tzn. dopuszczalną, w świetle art. 24f ust. 1 jest okoliczność w której radny w zarządzanej przez siebie działalności gospodarczej wykorzystuje mienie komunalne gminy innej niż tej, w której sprawują mandat¹⁶). Największym problem podczas interpretacji tego pojęcia jest znaczenie sformułowania „wykorzystanie”. Na podstawie orzecznictwa¹⁷ stwierdzić można, że należy je rozumieć jako sytuację, w której mienie komunalne pozostaje w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Do wypełnienia znamion zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie dojdzie, więc jeśli mienie komunalne wykorzystywane przez jednostkę OSP nie będzie wykorzystywane

¹⁶ J. Piñera, *Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym*, „Glosa” 2002, nr 11, s. 10.

¹⁷ Tak np. wyrok WSA z siedzibą w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Sz 1032/17.

do działalności gospodarczej, ale innej aktywności, niespełniającej przesłanek z art. 3 Prawa przedsiębiorców.

5. Przesłanki stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wypracowane przez sądy administracyjne

W ramach orzecznictwa Sądy wykształciły jeszcze jedną przesłankę zastosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W jednym z cytowanych wcześniej orzeczeń – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2014 r. (II OSK 2397/14) sąd zwrócił uwagę na konstytucyjną zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności obywatelskich. Otóż, sądy stwierdzają że uchylenie mandatu radnego jest poważną ingerencją w jego bierne prawo wyborcze oraz w czynne prawo wyborcze wyborców i zdarzenie takie powinno mieć miejsce jedynie wyjątkowo. Z tego powodu w sytuacji, gdy nie jest pewnym naruszenie art. 24f ustawy o samorządzie gminnym nie powinno się wyciągać konsekwencji wobec radnego. Dlatego też w sytuacji, gdy trudnym w ocenie będzie czy dana działalność klasyfikuje się jako gospodarcza nie powinno uchylać się mandatu radnego. Takie stwierdzenie jest konsekwencją, postulowanej przez sądy¹⁸, prokonstytucyjnej wykładni art. 24f, z której wynika również to że ocena wystąpienia okoliczności sankcjonowanych przedmiotowym zakazem wymaga uwzględnienia celu jego ustanowienia (jego *ratio legis*) którym jest ograniczanie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych prywatnych celów.

6. Wnioski końcowe

Podsumowując poczynione wyżej rozważania, należy wysnuć kilka wniosków: po pierwsze nie w każdym przypadku, gdy radny gminy będzie członkiem zarządu jednostki OSP, będzie skutkowało to wygaśnięciem jego mandatu. Po drugie nie każda działalność gospodarcza prowadzona przez OSP spowoduje wygaśnięcie mandatu radnego-członka zarządu jednostki OSP. Po trzecie jeśli jednostka OSP korzysta z mienia komunalnego, nie oznacza to zawsze wygaśnięcia mandatu radnego gminy będącego jednocześnie członkiem zarządu tej jednostki. Po czwarte oceny tego, czy dana działalność prowadzona przez jednostkę OSP jest działalnością gospodarczą wymaga indywidualnego zbadania. Przed zastosowaniem art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest dokonanie oceny, czy zostały zrealizowane wszystkie przesłanki wymienione w tym przepisie. Przede wszystkim konieczną zbadania jest okoliczność, czy dana

¹⁸ Przykładowo w wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 2818/12.

aktywność jednostki OSP spełnia wymagania stawiane przez art. 3 Prawa przedsiębiorców, zwłaszcza pod kątem zarobkowości oraz ciągłości danej działalności. Zbadania wymaga również to czy radny gminy, będąc członkiem Zarządu danej jednostki OSP, w świetle obowiązującego prawa, przede wszystkim Prawa o stowarzyszeniach oraz postanowień statutu jednostki OSP mógł zarządzać działalnością gospodarczą prowadzoną przez tę organizację. Ostatecznie ocenie podlega również to, czy jednostka OSP wykorzystuje w ogóle mienie komunalne, a jeśli tak – to czy wykorzystuje je do prowadzenia działalności gospodarczej.

Dodatkowym wnioskiem, jaki należy wysunąć na podstawie analizowanego orzecznictwa, jest stwierdzenie, że sądy coraz bardziej liberalnie podchodzą do stosowania zakazu z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, postulują jego prokonstytucyjną i funkcjonalną wykładnię oraz są przeciwne jego automatycznemu stosowaniu, zwłaszcza w przypadkach, w których nie ma pewności co do spełnienia wszystkich wymienionych w tym przepisie przesłanek. Takie podejście sądów do analizowanego przepisu należy ocenić pozytywnie, podkreślając zwłaszcza to, że zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem, zakaz prowadzenia działalności kierowany do radnych gminy nie jest zakazem absolutnym¹⁹

W związku z tak dużą liczbą przesłanek stosowania art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których w kontekście działalności jednostek OSP nie da się ocenić w sposób odgórny stwierdzenia wymaga to, że zasadniczo nic nie stoi na przeszkodzie w sprawowaniu przez radnego gminy funkcji członka Zarządu OSP, dopóki nie zrealizuje on wszystkich przesłanek przedmiotowego zakazu. Dlatego też radni gmin nie powinni pochopnie rezygnować ze statusu członka zarządu jednostki OSP albo mandatu radnego gminy jeśli sprawują obie te funkcje, przed dokładną analizą tego czy działalność zarządzanego przez nich stowarzyszenia może w ogóle naruszyć tytułowy zakaz.

Bibliografia

Źródła

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 85 ze zm.

¹⁹ A. Wierzbica, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 514.

3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351 ze zm.
4. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 ze zm.
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.
6. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

Orzeczenia

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., II OSK 2055/10, Legalis.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 2818/12, Legalis.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2397/14, Legalis.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., II SA/Wa 2089/12, Legalis.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., poz. SA/Sz 1032/17, Legalis.

Literatura

1. Bator M., *Łączenie mandatu radnego z pełnieniem funkcji komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 5, poz. 74, Profil, Wrocław 2012.
2. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
3. Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
4. Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
5. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
6. Pitera J., *Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym*, „Głosa” 2002, nr 11.
7. Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
8. Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005.