RP.63.84.9.1.2024 Gdańsk, dnia 12 marca 2024 r.

Pani
Anna Boniecka
Zastępca Wójta Gminy Potęgowo
ul. Kościuszki 5
76 – 230 Potęgowo

Szanowna Pani Wójt,

w odpowiedzi na Pani pismo z dnia 19 lutego 2024 r., które zostało doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 26 lutego 2024 r., dotyczące problematyki związanej z dopuszczalnością pełnienia przez wójta gminy funkcji członka rady nadzorczej spółki zlokalizowanej w innej gminie, która to gmina jest jedynym udziałowcem tej spółki, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Odnosząc się do poruszonej w niniejszym wniosku problematyki we wstępie wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 12 ustawy z dnia 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2054 z późn. zm.), zwaną dalej *ustawą zmieniającą*, przepis art. 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1090 z późn. zm.) nie ma zastosowania do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obecnej kadencji, tj. wójtów, którzy uzyskali mandat przed dniem wejścia w życie *ustawy zmieniającej*, a więc przed dniem 1 stycznia 2022 r. Z tych względów do czasu wygaśnięcia mandatu w aktualnej kadencji pełnienie przez Wójta Gminy Potęgowo funkcji członka rady nadzorczej w spółce, w której udział ma inna gmina, niż ta, w której wójt uzyskał mandat, należy uznać za prawnie dopuszczalne.

Z inną sytuacją będziemy mieli natomiast do czynienia w przypadku łączenia ww. stanowisk przez organy wykonawcze gmin przyszłej i kolejnych kadencji. Zgodnie bowiem z wyżej powołanym przepisem art. 4a ust. 1 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - wójt (burmistrz, prezydent* miasta) ***nie może być zatrudniony lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów***. Z brzmienia wyżej powołanego przepisu wynika, że zakaz ten obejmuje wszystkie spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów, przy czym przepis ten nie rozróżnia, czy odnosi się on wyłącznie do sytuacji, w której wspólnikiem bądź akcjonariuszem takiej spółki jest ta sama gmina, w której wójt uzyskał mandant, czy też inna gmina.

Przepisy antykorupcyjne ze swej natury jako ograniczające swobody konstytucyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, przy zastosowaniu przede wszystkim wykładni językowej (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15 stycznia 2008 r., II SA/Ol 1027/07, LEX nr 462655). Jednakże nie zawsze zastosowanie wykładni językowej będzie wystarczające dla ustalenia treści normy prawnej i jej subsumpcji. Z tych względów w celu odtworzenia *ratio legis* nowelizacji przepisów ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, w ocenie tut. Izby, zasadnym pozostaje odwołanie się także do treści uzasadnienia projektu *ustawy zmieniającej*, w której – co prawda – wprost nie ujawniono celów zmiany ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, jednakże uczyniono to w sposób pośredni poprzez odwołanie się do rozwiązań przyjętych względem posłów i senatorów, proponując wprowadzenie analogicznych przepisów również w odniesieniu do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Tymczasem w uzasadnieniu do nowelizacji przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* zwrócono uwagę, że *w obecnym stanie prawnym parlamentarzyści mogą pracować w spółkach handlowych kontrolowanych (bezpośrednio lub pośrednio) przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego* oraz że *posłom* i senatorom *przysługuje szereg uprawnień o charakterze kontrolnym w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.* W uzasadnieniu do projektu *ustawy zmieniającej* zaakcentowano również, że *w przypadku, gdy parlamentarzysta jest zatrudniony w spółce kontrolowanej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego może dojść do kuriozalnej sytuacji, w wyniku której poseł albo senator będzie de facto kontrolował samego siebie.* Jak wskazano w dalszej części uzasadnienia ***kolejnym argumentem przemawiającym za proponowanym rozwiązaniem jest coraz dalej idące upolitycznienie takich spółek, które są „ręcznie zarządzane" przez aktualnie sprawujące władzę partie polityczne i wykorzystywane do realizacji politycznych celów, często wbrew podstawowym interesom ekonomicznym tych podmiotów***. Ponadto podkreślono, że *możliwość zatrudniania parlamentarzystów w spółkach handlowych kontrolowanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego* ***może być wykorzystywana jako forma gratyfikacji*** *dla osoby sprawującej mandat poselski albo senatorski w zamian za podjęcie lub zaniechanie określonych działań*. Zaznaczono również, *że niejednokrotnie wynagrodzenia w wielu spółkach Skarbu Państwa lub spółkach komunalnych* ***nie tylko przekraczają wysokość średniego wynagrodzenia wypłacanego w Polsce, ale także wysokość uposażenia parlamentarnego.*** Zdaniem autorów projektu *ustawy zmieniającej* ***doniesienia medialne dotyczące parlamentarzystów pracujących jednocześnie w spółkach Skarbu Państwa nie prowadzą z pewnością do zwiększenia zaufania społecznego do instytucji Sejmu i Senatu***.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z treści powyżej zacytowanego uzasadnienia do projektu *ustawy zmieniającej* wynika, że wolą ustawodawcy było całkowite odpolitycznienie spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub

jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. Z wyżej powołanych względów przyjąć należy, że dyspozycja wyżej powołanego przepisu art. 4a ust. 1 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* obejmuje swoim zakresem podmiotowym również wójtów, którzy są zatrudnieni lub wykonują inne zajęcia w spółkach, w których udziałowcem jest także inna gmina niż ta, w której wójt uzyskał mandat.

Powyższy kierunek interpretacyjny koresponduje również z przyjętą na użytek wykładni prawa koncepcją racjonalnego ustawodawcy. Skoro bowiem prawodawca w art. 4a ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* nie poczynił stosownych wyłączeń, tj. nie zastrzegł, że powyższy zakaz dotyczy jedynie wójtów powiązanych ze spółkami, w których udziałowcem lub akcjonariuszem jest ta sama gmina, w której wójt uzyskał mandat, to przyjąć należy, że nie było to kwestią przypadku, lecz celowym zabiegiem racjonalnego ustawodawcy.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Luiza Budner - Iwanicka; RIO w Gdańsku
Data: 2024.03.12 09:25:00 CET

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.