

Opinia prawna dotycząca oceny zarzutu naruszenia art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2025 r., poz. 499) przez Starostę Rawskiego, Pana Adriana Galacha

Stan faktyczny

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, realizując zadania nadzoru nad działalnością powiatu na podstawie przepisów rozdziału 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107), wystąpił do Rady Powiatu Rawskiego z żądaniem ustosunkowania się do informacji o możliwym naruszeniu przez Pana Adriana Galacha zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Powodem wątpliwości jest ujawnienie jego osoby w rejestrze dzienników i czasopism jako wydawcy kwartalnika „Rawianka”, przy czym czasopismo nie rozpoczęło faktycznej działalności wydawniczej, bowiem nie prowadzono sprzedaży ani innej działalności zarobkowej. Ukazały się dwa numery tegoż kwartalnika, jednakże w nieregularnych odstępach czasu, ich wydanie było finansowane ze środków własnych, a sama treść była darmowa dla czytelnika. Z informacji przekazanych przez Zamawiającego, wynika, że prawa do tytułu prasowego zostały przeniesione przez Pana Adriana Galacha na rzecz osoby trzeciej. Ponadto Pan Adrian Galach nigdy nie widniał w rejestrze CEIDG, zatem nie posiada przypisanego do swojej osoby numeru NIP.

Stan prawny

Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, starosta powiatu nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek, wspólnie z innymi osobami, zarządzać taką działalnością, ani być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.

Pojęcie „prowadzenia działalności gospodarczej” należy rozumieć zgodnie z definicją z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.), zgodnie z którą działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa wykonywana w sposób ciągły i we własnym imieniu.

W orzecnictwie jednoznacznie podkreśla się, że samo formalne zarejestrowanie działalności lub figurowanie w rejestrze nie przesądza jeszcze o prowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 248/23 (dostęp: orzeczenia.nsa.gov.pl), sąd wyraźnie wskazał, że „o prowadzeniu działalności gospodarczej decydują realne działania ukierunkowane na osiągnięcie zysku, a nie formalne wpisy czy zamiary”. Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2499/18 (dostęp: orzeczenia.nsa.gov.pl), NSA orzekł, że brak faktycznego podejmowania czynności zarobkowych wyłącza możliwość przypisania osobie pełniącej funkcję publiczną zarzutu naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowisko to potwierdza także doktryna prawa administracyjnego – m.in. w komentarzu do art. 3 Prawa przedsiębiorców (red. W. Popiołek, Legalis) podkreśla się, że podstawowym kryterium prowadzenia działalności jest realne, faktyczne wykonywanie działań gospodarczych, a nie tylko formalne zgłoszenie zamiaru ich wykonywania.

Analizując zgromadzony materiał dowodowy oraz biorąc pod uwagę wskazane regulacje prawne i orzecznictwo, należy jednoznacznie stwierdzić, że Starosta Rawski, Pan Adrian Galach, nie naruszył zakazu z art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Samo formalne ujawnienie jego osoby w rejestrze dzienników i czasopism jako wydawcy kwartalnika „Rawianka” nie oznacza faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej. Brak jest bowiem podstawowych elementów działalności gospodarczej, tj.: zarobkowości – kwartalnik nie został wydany, nie osiągnęto żadnych przychodów, zorganizowania – brak struktury organizacyjnej lub planu działalności, ciągłości – brak cyklicznych działań wydawniczych.

Co więcej, nawet deklaracja bycia „właścicielem” gazety, wygłoszona na sesji Rady Powiatu, nie może być uznana za czynność faktyczną świadczącą o zarządzaniu działalnością gospodarczą.

W konsekwencji, nie zaistniały przesłanki do uznania, że Pan Adrian Galach prowadził działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, a tym samym nie naruszył zakazu określonego w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Na marginesie, należy mieć na względzie, że wpis do rejestru dzienników i czasopism ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny. Oznacza to, że samo uzyskanie wpisu do rejestru nie tworzy uprawnienia do wydawania prasy, lecz jedynie potwierdza istnienie prawa podjęcia działalności wydawniczej. Wydawanie dziennika lub czasopisma możliwe jest po dokonaniu zgłoszenia i wpisaniu tytułu do rejestru, ale działalność ta opiera się na zasadzie wolności prasy wynikającej z art. 14 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 1590). Fakt dokonania wpisu do rejestru „Rawianki”, nie oznaczał rozpoczęcia działalności gospodarczej ani faktycznego wykonywania działalności wydawniczej. Był to wyłącznie akt formalny, administracyjny, nieprzesądzający o podjęciu faktycznych działań gospodarczych.

Z kolei, skoro dokonano przeniesienia prawa do tytułu na osobę trzecią, to ta osoba trzecia powinna była dokonać zgłoszenia zmiany wpisu do rejestru. Nie można obarczać zaniechaniem tym Pana Adriana Galacha.

W świetle przedstawionych okoliczności faktycznych oraz obowiązujących przepisów prawa, nie zachodzą podstawy do uznania, iż Pan Adrian Galach – Starosta Rawski – naruszył przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W związku z powyższym rekomenduję przyjęcie stanowiska o braku naruszenia przepisów przez Starostę i poinformowanie o tym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Radca Prawny
Maciej Wydra