Informacja prawna

Jakie funkcje w organach spółdzielni socjalnej mogą pełnić osoby sprawujące funkcje radnych w radzie gminy/powiatu/województwa?

Pytanie sformułowane na podstawie następującego stanu faktycznego:

Członkiem organu spółdzielni socjalnej zamierza zostać osoba pełniąca funkcję radnego. Czy istnieje taka możliwość oraz czy osoba taka może pełnić funkcje w organach spółdzielni socjalnej.

Wywód

Ani ustawa Prawo spółdzielcze ani przepisy ustawy o spółdzielniach socjalnych nie zawierają odrębnych przepisów regulujących ograniczenia w pełnieniu funkcji w organach Spółdzielni przez osoby jednocześnie wykonujące mandat radnego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Powyższe reguluje przepis art. 24f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 25b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142, z późn. zm.), oraz art. 27b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).Przepisy przedmiotowych ustaw nakładają podobne ograniczenia na radnego gminy, powiatu i województwa. Zgodnie z ich treścią radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Naruszenie ww. zakazu stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu w trybie art. 383 § 1 pkt. 5 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

Na potrzeby niniejszej opinii istotna z ww. przepisu jest następująca teza:

Radny nie może zarządzać działalnością gospodarczą spółdzielni socjalnej wykorzystującej mienie komunalne gminy/powiatu/województwa, w której pełni mandat. Naruszenie ww. zakazu stanowić będzie podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

Należy wyjaśnić następujące kwestie pojawiające się w tezie:

1. Czym jest mienie komunalne gminy, którego dotyczy zakaz?

Zgodnie z przepisami: mieniem komunalnym gminy są własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Mieniem komunalnym (gminnym) jest więc nie tylko mienie należące bezpośrednio do gminy, ale także mienie należące do np. przedsiębiorstw komunalnych. Z kolei mieniem powiatu/województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat/województwo lub inne powiatowe/wojewódzkie osoby prawne.

2. Czym jest prowadzenie działalności gospodarczej przez spółdzielnię?

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i wydobywanie kopalin,
a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Co do zasady Przepis art. 24f ustawy o samorządzie gminnym (oraz odpowiednie przepisy ustaw o samorządzie powiatu i województwa) zakazuje radnemu prowadzenia działalności gospodarczej oraz zarządzania taką działalnością. Nie wspomina przy tym o pozostałych formach działalności- np. działalności Spółdzielni socjalnej określonej w ustawie o spółdzielniach Socjalnych-
w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji, w części dotyczącej działalności społecznej i oświatowo kulturalnej prowadzonej na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. działalności pożytku publicznego). Powyżej wskazany zakres działalności Spółdzielni socjalnej nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 8 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych). Dodać należy, że działalność społecznie użyteczna (działalność pożytku publicznego) zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz.1536 z późn. zm.) nie jest, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, działalnością gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna. Działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych stanowi działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli:

1) wynagrodzenie z tytułu prowadzonej działalności pożytku publicznego jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności, lub
2) przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

3. Czym jest zarządzanie działalnością spółdzielni socjalnej?

Wykładnia ww. przepisów pozwala stwierdzić, iż ograniczenia narzucone na radnych dotyczą nie tylko prowadzenia działalności gospodarczej, ale także zarządzania nią, jeżeli odbywa się z wykorzystaniem mienia gminy, powiatu, czy województwa.

3a. Czy radny może być członkiem Spółdzielni socjalnej lub członkiem jej zarządu?

Przez zarządzanie działalnością Spółdzielni socjalnej, a więc podejmowanie decyzji w zakresie prowadzonej przez tą spółdzielnię działalności gospodarczej, należałoby uznać pełnienie funkcji w organach decyzyjnych Spółdzielni. Po pierwsze należałoby przez to rozumieć pełnienie funkcji członka zarządu takiej Spółdzielni. Wynika to z charakteru tego organu- do zarządu należy kierowanie działalnością spółdzielni i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 48 Prawa spółdzielczego).

Ponadto przez zarządzanie działalnością Spółdzielni socjalnej należałoby uznać już samo członkowstwo w spółdzielni socjalnej. Dlaczego? Uprawnieniem członka spółdzielni jest czynny (z prawem głosu) udział w walnym zgromadzeniu, którego kompetencje (art. 38 Prawa spółdzielczego) dotyczą przede wszystkim podejmowaniem uchwał w sprawach związanych z zarządzaniem spółdzielnią (m.in. uchwalanie kierunków rozwoju działalności gospodarczej oraz społecznej i kulturalnej, podejmowanie uchwał w sprawie zbycia nieruchomości, zbycia zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, podejmowanie uchwał w sprawie przystępowania do innych organizacji gospodarczych oraz występowania z nich, oznaczanie najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć, podejmowanie uchwał w sprawie połączenia się spółdzielni, podziału spółdzielni

oraz likwidacji spółdzielni). Bycie członkiem Spółdzielni oznacza więc współuczestniczenie w zarządzaniu spółdzielnią socjalną.

3b. Kiedy radny może być członkiem Spółdzielni socjalnej lub członkiem zarządu Spółdzielni socjalnej?

Przepisy ograniczające pełnienie funkcji przez radnych nie zakazują radnym zarządzania działalnością gospodarczą, prowadzoną z wykorzystaniem mienia innego niż stanowiące bezpośrednio własność gminy/powiatu/województwa. W związku z tym nie ma ograniczeń, aby radni mogli pełnić funkcje członka Spółdzielni socjalnej lub członka zarządu takiej spółdzielni, pod warunkiem, że spółdzielnia ta nie będzie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wykorzystywała mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat.

Dla przykładu: niedopuszczalne byłoby, aby członkowstwo Spółdzielni lub funkcje zarządu spółdzielni socjalnej, która korzysta z lokalu użytkowego wynajmowanego/wydzierżawionego przez gminę, pełniła osoba będąca radnym tej samej gminy[1]*.*

Czy radny może pełnić funkcje członka rady nadzorczej spółdzielni socjalnej?

Rada nadzorcza co do zasady sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością Spółdzielni (art. 44 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze) w przeciwieństwie do zarządu, do którego należy kierowanie działalnością spółdzielni i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 48 Prawa spółdzielczego). Członkostwo w radzie nadzorczej nie oznacza więc zarządzania taką działalnością. Członek takiej rady nie bierze udziału w zarządzaniu sprawami spółdzielni. Z faktu bycia członkiem rady nadzorczej spółdzielni nie wynika przedstawicielstwo lub pełnomocnictwo w prowadzeniu działalności gospodarczej, do czego również odnosi się przedmiotowy przepis art. 24 f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Radny, będący jednocześnie członkiem rady nadzorczej spółdzielni, nie jest osobą, do której odnoszą się zakazy wynikające z przepisu art. 24 f ust. 1 ww. ustawy. Warto jedynie poddać rozwadze,

[1] brak w orzecznictwie przypadków stosowania omawianego zakazu w spółdzielniach Socjalnych. Analogicznie można wskazać wyrok NSA z dn. 12 stycznia 2006 (II OSK 787/05), zgodnie z którym „działalność gospodarcza prowadzona przez stowarzyszenie z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy jest działalnością gospodarczą, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a pełnienie przez radnego funkcji członka zarządu takiego stowarzyszenia oznacza zarządzanie taką działalnością". Rozpoznawany przypadek dotyczył radnego, który był członkiem zarządu Towarzystwa Piłkarskiego, które prowadziło działalność gospodarczą z wykorzystaniem nieruchomości gminnej, prowadząc usługi parkingowe. W przytoczonym wyroku NSA uznał, że radny jako członek zarządu zarządza działalnością gospodarczą.

czy łączenie mandatu radnego z członkostwem w radzie nadzorczej banku spółdzielczego może kolidować z dyspozycją przepisu art. 24 e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 23 a ust. 1 przedmiotowej ustawy.

Czy są dodatkowe zakazy, które uniemożliwiłyby radnemu pełnienia funkcji w organach Spółdzielni socjalnej?

Zgodnie z art. 24e. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Nie przewiduje się sankcji za naruszenie jego postanowień. Skutki nierespektowania tej normy przejawiają się raczej w płaszczyźnie moralno-etycznej i politycznej.

Wnioski:

1. Radny może być członkiem Spółdzielni lub/oraz członkiem zarządu spółdzielni socjalnej, która wykorzystuje mienie komunalne innej gminy/powiatu/województwa, niż tej, w której radny pełni swoje funkcje.
2. Radny nie może być członkiem Spółdzielni ani członkiem zarządu spółdzielni socjalnej, która wykorzystuje mienie komunalnego gminy/powiatu/województwa w której radny pełni swoje funkcje.
3. Radny może być członkiem rady nadzorczej spółdzielni socjalnej niezależnie od tego, czy spółdzielnia wykorzystuje mienie komunalne gminy/powiatu/województwa w której radny pełni swoje funkcje, czy tez mienie innej gminy/powiatu/województwa.
4. Teoretycznie (podkreślam teoretycznie, bowiem w praktyce ciężko o przykłady Spółdzielni nie prowadzących działalności gospodarczej) radny mógłby być członkiem Spółdzielni oraz członkiem zarządu spółdzielni socjalnej niezależnie od obowiązujących ograniczeń, gdyby spółdzielnia ta nie prowadziła działalności gospodarczej i ograniczała się jedynie do działalności w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji, w części dotyczącej działalności społecznej i oświatowo kulturalnej prowadzonej na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych

określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.