

**INFORMACJA**  
**w sprawie możliwości bycia członkami zarządów oddziałów**  
**ZOSP RP przez osoby pełniące funkcje publiczne**

Analiza prawna wskazuje na to, że osoba pełniąca funkcję publiczną, która jednocześnie jest członkiem zarządu oddziału Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej nie prowadzi działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także nie zarządza taką działalnością. Tym samym nie jest objęta zakazem ustanowionym w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Podobnie rzecz się ma z zakazami ustanowionymi w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Zgodnie z § 27 ust. 2 i 3 statutu ZOSP RP, Zarząd Wykonawczy Związku podejmuje decyzje w zakresie zwykłego zarządu i zarządza majątkiem Związku. W sprawach tych zarząd wykonawczy może udzielać pełnomocnictw stosownie do swoich kompetencji. Tego typu uprawnień nie posiadają samoistnie władze oddziałów Związku.

**UZASADNIENIE**

Osoby pełniące funkcje publiczne, w czasie pełnienia tych funkcji, podlegają szeregu ograniczeniom jeżeli chodzi o możliwość pełnienia przez nie innych funkcji, bądź zajmowania się określonymi działalnościami.

W myśl art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jednolity z dnia 17 listopada 2006 r. Dz.U. Nr 216, poz. 1584 z póź. zm.) ten akt prawny określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Art. 2 przewiduje, że ustawa dotyczy także:

- 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:
  - a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych,
  - b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, *kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy* oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,
  - c) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rzą-

dowej administracji specjalnej;

2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1;

2a) innych niż wymienieni w pkt 1 i 2 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

3) dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne;

3a) radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;

3b) Przewodniczącego i Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego;

3c) pracowników zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2261);

4) pracowników regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli;

5) pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium;

6) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

6a) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty;

6b) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa;

7) pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika;

8) pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego;

9) osoby pełniące w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowe-

go lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu;

10) pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy - lub stanowiska równorzędne;

11) inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi.

Zgodnie z art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą:

1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,

2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,

3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,

4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,

5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek;

6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, *a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. poz. 1202).*

Kursywą zaznaczyłem fragment przepisu, który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2017 r.

Z punktu widzenia przedmiotu informacji do rozważenia jest tylko zapis pkt 6 art. 4 (z wyłączeniem ostatnio dodanego zapisu w tym punkcie), ponieważ pkt 1-5 nie dotyczą stowarzyszeń, którym jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (ZOSP RP). Jeżeli bowiem przyjąć założenie, że celem ustawodawcy było ograniczenie aktywności osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe we wszelkich prawnie możliwych formach aktywności gospodarczej, to wynikałoby z tego, iż wszystkich pozostałych przejawów takiej aktywności, np. w formie stowarzyszenia może dotyczyć jedynie ograniczenie zawarte w pkt 6 art. 4.

Z kolei:

1) art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 17 marca 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z póź. zm.) sta-

nowi, że 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;

- 2) art. 25 b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity z dnia 19 maja 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z póź. zm.) stanowi, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.
- 3) art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity z dnia 1 kwietnia 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 z póź. zm.) stanowi, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia województwa, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Zawarte w powoływanych powyżej przepisach czterech ustaw określenie „*prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami*” jest dosyć ogólne i nie nawiązuje w sposób ścisły do obecnie istniejących w prawie określeń co do podmiotów gospodarczych.

W kontekście badania możliwości zasiadania przez osoby publiczne w zarządzie oddziału ZOSP RP należy wziąć pod uwagę definicje działalności gospodarczej prowadzonej przez zarządzany podmiot.

Zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej jest ogólnopolskim, samorządnym, trwałym stowarzyszeniem, które zrzesza Ochotnicze Straże Pożarne i inne osoby prawne w celu reprezentowania ich interesów oraz propagowania i realizacji celów statutowych. Związek posiada przymiot organizacji pożytku publicznego. Wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, wspiera różnorodne formy pracy kulturalno-oświatowej, popularyzuje dorobek historyczny ruchu strażackiego, rozwija działalność artystyczną i sportową w Ochotniczych Strażach Pożarnych.

Związek działa na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o

stowarzyszeniach (tekst jednolity z dnia 20 stycznia 2017 r. Dz.U. z 2017 r. poz. 210) i ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity z dnia 27 stycznia 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.) oraz własnego statutu.

Celem Związku jest w szczególności:

- działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami,
- rzecznictwo i reprezentowanie członków Związku wobec organów administracji publicznej,
- wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej zleconych przez organy administracji publicznej,
- współtworzenie i opiniowanie aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- działanie na rzecz ochrony środowiska,
- informowanie o występujących zagrożeniach pożarowych i innych zagrożeniach miejscowych oraz sposobach im zapobiegania,
- rozwijanie i upowszechnianie działalności kulturalnej,
- rozwijanie i krzewienie kultury fizycznej i sportu,
- organizowanie pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży.

Powyższe cele realizowane są przez:

- współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną, organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami,
- udzielanie pomocy OSP w wyposażeniu w sprzęt, zaopatrywanie w mundury, odznaki i dystynkcje oraz organizowanie szkoleń,
- gromadzenie środków finansowych,
- zapewnienie doradztwa prawnego w zakresie funkcjonowania OSP,
- mobilizowanie społeczeństwa do udziału w realizacji zadań ochrony przeciwpożarowej,
- inicjowanie i organizowanie imprez sportowych oraz przeglądów dorobku amatorskiego ruchu artystycznego OSP,
- prowadzenie działalności wydawniczej, organizowanie wystaw, udzielanie pomocy w gromadzeniu eksponatów muzealnych,
- przedstawianie organom administracji publicznej wniosków dotyczących doskonalenia stanu ochrony przeciwpożarowej,
- popieranie wynalazczości i racjonalizacji w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej.

Związek prowadzi działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jego celów statutowych. Przedmiot prowadzonej przez Związek działalności gospodarczej określany jest przez Zarząd Główny Związku (§ 5 statutu Związku). Konsekwencją tego jest, iż ZOSP RP jest wpisany zarówno do rejestru stowarzyszeń (...) jak i rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Są-

dowego.

Decyzje w zakresie zwykłego zarządu i zarządzanie majątkiem Związku należą do Zarządu Wykonawczego Związku. Podejmowanie decyzji w zakresie przekraczającym zwykły zarząd wymaga uzyskania przez Zarząd Wykonawczy upoważnienia od Prezydium Zarządu Głównego. Zarząd Wykonawczy jest jedną z władz Związku, którą powołuje Prezes Zarządu Głównego (§ 15 pkt 6 i § 27 ust. 1 i 2 statutu). Tak więc Zarząd Wykonawczy Związku zarządza działalnością gospodarczą Związku. W zarządzaniu tą działalnością może korzystać z pomocy osób trzecich poprzez udzielanie im stosownych pełnomocnictw (§ 27 ust. 3 statutu), tak jak np. czyni to w przypadku dyrektora Wytwórni Umundurowania Strażackiego ZOSP RP w Brzezinach.

Zarząd Główny Związku oraz zarządy oddziałów wojewódzkich, powiatowych i gminnych ZOSP RP nie zarządzają działalnością gospodarczą Stowarzyszenia. Oddziały Związku nie prowadzą działalności gospodarczej. Wyjątkiem może być oddział posiadający stosownie do treści art. 17 ust. 1a ustawy Prawo o stowarzyszeniach osobowość prawną. Jednak w przypadku zdecydowanej większości oddziałów ZOSP RP nie mamy do czynienia z takimi przypadkami.

Mimo, iż nazewnictwo tych władz Związku i jego oddziałów nawiązuje semantycznie do zarządów, które są organami wykonawczymi np. spółek prawa handlowego, to w Związku pełnią zupełnie inne funkcje - zbliżone do roli rad nadzorczych i zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych. Nazewnictwo zaś jest konsekwencją utrwalonego, kilkudziesięcioletniego zwyczaju w Stowarzyszeniu. Gdyby nie utrwalony zwyczaj ta władza stowarzyszenia i jej oddziałów powinna nosić miano **Rady**.

Zarząd Główny jest naczelną władzą uchwałodawczo-nadzorcą Związku (§ 22 ust. 1 statutu), zarząd oddziału wojewódzkiego jest władzą uchwałodawczo-nadzorcą oddziału wojewódzkiego (§ 38 ust. 1 statutu), zarząd oddziału powiatowego jest władzą uchwałodawczo-nadzorcą oddziału powiatowego (§ 51 ust. 1 statutu), zaś zarząd oddziału gminnego jest władzą uchwałodawczo-nadzorcą oddziału gminnego (§ 62 ust. 1 statutu).

Jak już powyżej wskazano, zgodnie z § 27 ust. 2 i 3 statutu Związku, Zarząd Wykonawczy Związku podejmuje decyzje w zakresie zwykłego zarządu i zarządza majątkiem Związku. W sprawach tych zarząd wykonawczy może udzielać pełnomocnictw stosownie do swoich kompetencji.

Udzielenie pełnomocnictwa w ZOSP RP dokonuje się także zgodnie z treścią § 11 ust. 1 regulaminu Zarządu Wykonawczego zatwierdzonego przez Prezesa Zarządu Głównego Związku na podstawie § 27 ust. 6 dnia 1 lipca 2009 r. (PZG/4524/09), w myśl którego kompetencje zarządu wykonawczego oddziału Związku wynikają z zakresu uprawnień przekazanych mu przez Zarząd Wykonawczy Związku. W szczególności wynikają z zakresu udzielonych upoważnień

(pełnomocnictw). W odniesieniu do zarządów wykonawczych oddziałów Związku, w kontekście prowadzonej przez Związek działalności gospodarczej, udzielane są pełnomocnictwa szczególne, rzadko rodzajowe, a pełnomocnictw ogólnych zasadniczo nie udziela się.

Tego typu pełnomocnictw co do zasady nie udziela się członkom zarządów oddziałów w zakresie związanym z działalnością gospodarczą prowadzoną przez ZOSP RP.

Według teorii reprezentacji (art. 95 k.c.), która tłumaczy mechanizm przypisania reprezentowanemu skutków prawnych działania przedstawiciela, przedstawiciel składa własne oświadczenie woli, ale w imieniu i ze skutkiem dla reprezentowanego.

Podstawową dyrektywą, jaką powinien kierować się pełnomocnik, ma być realizacja interesu reprezentowanego. Przedstawiciel może jednak starać się wykorzystać umocowanie w interesie własnym lub innych osób, np. działając w porozumieniu z drugą stroną czynności prawnej dokonać niekorzystnych dla mocodawcy rozporządzeń. Ochronę mocodawcy przed wykorzystaniem przez pełnomocnika umocowania zapewniać ma art. 108 k.c. Przepis ten wyklucza jednak tylko dokonanie przez pełnomocnika czynności z "samym sobą" i nie chroni mocodawcy przed czynnościami pełnomocnika dokonanymi w porozumieniu z innymi osobami. Czynność prawna dokonana przez pełnomocnika świadomie wykorzystującego umocowanie na niekorzyść mocodawcy jest nieważna jako sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 1 k.c.) jeśli osoba, na której rzecz nastąpiło przysporzenie, wiedziała o nadużyciu umocowania.

Czynność prawna dokonana przez przedstawiciela tylko wtedy wywoła skutki prawne bezpośrednio w sferze reprezentowanego, gdy przedstawiciel działa w imieniu reprezentowanego. Z zachowania przedstawiciela musi wynikać rola, w jakiej on występuje. Zasada jawności działania w charakterze przedstawiciela ma dwie strony: po pierwsze - oznacza oczekiwanie, iż przedstawiciel, dokonując czynności prawnej, ujawni, że działa w cudzym imieniu, po drugie zaś - oznacza wymaganie wskazania osoby, w imieniu której działa.

Mianem nadużycia umocowania obejmować można różnorodne sytuacje. Spinają je klamrą następujące cechy wspólne:

- 1) pełnomocnik działa w granicach umocowania;
- 2) jego działanie zamiast korzyści przynosi reprezentowanemu straty;
- 3) pełnomocnik działa wbrew rzeczywistej lub hipotetycznej woli mocodawcy.

Wola mocodawcy, o którą chodzi, może być uzewnętrzniona w postanowieniach umowy zawartej z pełnomocnikiem. Stanowi wówczas treść stosunku wewnętrznego łączącego mocodawcę z pełnomocnikiem. Jej wyrazem jest m.in. treść udzielonego pełnomocnictwa.

Ze względu na zasadę niezależności pełnomocnictwa od stosunku podstawowego, naruszenie przez pełnomocnika postanowień zamieszczonych w

łączącej go z mocodawcą umowie, a niewidocznych w umocowaniu, może pociągnąć za sobą jedynie odpowiedzialność *ex contractu* pełnomocnika, nie działa zaś na stosunek zewnętrzny z osobą trzecią (patrz: Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego tom 2, red. prof. dr Zbigniew Radwański, Rok wydania: 2008, Wydawnictwo: C.H.Beck, Wydanie: 2, rozdział X Przedstawicielstwo).

Do rozliczenia się z wykonania pełnomocnictwa zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu, a w szczególności art. 740 k.c., zgodnie z którym przyjmujący zlecenie powinien udzielać dającemu zlecenie potrzebnych wiadomości o przebiegu sprawy, a po wykonaniu zlecenia lub po wcześniejszym rozwiązaniu umowy złożyć mu sprawozdanie. Powinien mu wydać wszystko, co przy wykonaniu zlecenia dla niego uzyskał, chociażby w imieniu własnym.

Z przytoczonej powyżej argumentacji wynika, że stanowisko członka zarządu oddziału ZOSP RP sprowadza się do wykonywania funkcji statutowych, nie związanych w żadnym wypadku z prowadzeniem działalności gospodarczej Związku. Oddziały Związku nieposiadające osobowości prawnej nie prowadzą działalności gospodarczej. Członkom zarządów oddziałów nie udziela się pełnomocnictw do czynności związanych z prowadzoną przez Związek działalnością gospodarczą.

Nie można więc członkom zarządów oddziałów Związku, pełniącym jednocześnie funkcje publiczne, postawić zarzutu naruszenia art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, bądź art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bądź art. 25 b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, bądź art. 27b ust. 1 ustawy o samorządzie województwa - w zależności od tego jaką funkcję publiczną oni pełnią.

*informację przygotował  
adv. Krzysztof M. Miazga  
20 II 2017 r.*