

STANOWISKO KLUBU RADNYCH „POROZUMIENIE DLA POWIATU”

W odpowiedzi na doręczony nam projekt uchwały Rady Powiatu Rawskiego w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego braku naruszenia przez Starostę Rawskiego przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, pragniemy przedstawić pisemne stanowisko naszego Klubu Radnych i **wnosimy o jego ujęcie w protokole z dzisiejszego posiedzenia Rady Powiatu Rawskiego jako załącznik do tego protokołu.**

Zastrzegamy sobie jednocześnie prawo do publicznego upowszechnienia niniejszego stanowiska naszego Klubu.

W przedmiotowej sprawie należy rozważyć, czy Pan Adrian Galach – pełniący funkcję Starosty Rawskiego – naruszył zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2025 r., poz. 499).

Zgodnie z tym przepisem, **osoba pełniąca funkcję starosty nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek, wspólnie z innymi osobami, zarządzać taką działalnością, ani być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.**

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ma charakter prewencyjny i antykorupcyjny. Jego celem jest:

- zapewnienie niezależności i bezstronności funkcjonariusza publicznego,
- zapobieganie konfliktowi interesów, oraz
- zabezpieczenie zaufania obywateli do urzędu i państwa prawa.

Zakaz ten należy interpretować ściśle, ale nie w sposób formalistyczny – uwzględniając materialne i faktyczne okoliczności takiej działalności.

Działalność wydawnicza, w tym wydawanie czasopism, mieści się w zakresie działalności gospodarczej, co potwierdza klasyfikacja PKD – w szczególności PKD 58.14.Z „Wydawanie czasopism i pozostałych periodyków”. Należy również podkreślić, że podejmowanie takiej działalności bez jej uprzedniego zgłoszenia i rejestracji stanowi wykroczenie z art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 31.07.2008 r., II FSK 729/07– „**Tym samym wydawcą a więc podmiotem prowadzącym działalność wydawniczą był skarżący a skoro tak to on prowadził działalność gospodarczą. Wedle pisma Min. Kultury z dnia 20 czerwca 2002 r., nr DP/WPA.024/204/02 działalność wydawnicza, niezależnie od tego czy ma na celu wydawanie własnych utworów, czy też utworów cudzych, stanowi w świetle obowiązującego prawa działalność gospodarczą ze wszystkimi wynikającym stąd konsekwencjami, w tym z zakresu prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych. Zwrócić w związku z tym uwagę trzeba na to, że w piśmie**

z dnia 29 października 2002 r., nr DP/WPA.024/348/02 Ministra Kultury podkreślono, że „**w przypadku finansowania wydania publikacji z własnych funduszy autora, w celu czerpania korzyści z jej rozpowszechniania, autor powinien zarejestrować firmę wydawniczą, gdyż działalność ta spełnia przesłankę komercyjnej działalności gospodarczej**”. Poza tym, co podkreślono wyżej dla działalności wydawniczej jako działalności gospodarczej, nie ma istotnego znaczenia to czy wydawca publikuje własne czy cudze utwory. Ponadto w związku z zarzutami skarżącego co do jego stanu świadomości co do prowadzenia działalności gospodarczej należy zauważyć, że **prowadzenie działalności gospodarczej jest zjawiskiem obiektywnym co oznacza, że jest ona bytem niezależnym, od postrzegającego (oceniającego) podmiotu o ile charakteryzuje się cechami istotnymi z punktu widzenia regulacji prawnej.**”

W orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że brak formalnej rejestracji działalności nie wyklucza możliwości uznania jej za faktycznie prowadzoną. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt II FSK 1930/08: „**Brak formalnej rejestracji działalności gospodarczej nie przesądza o jej nieprowadzeniu. Oceniając, czy dana aktywność stanowi działalność gospodarczą, należy brać pod uwagę jej charakter i zakres, a nie tylko formalne zgłoszenie.**”

Z kolei w wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt IX W 3764/14, sąd uznał, że **działalność polegająca na publikacji materiałów, nawet jeśli nie przynosiła dochodu, ale miała zorganizowany charakter i cechy ciągłości, stanowi działalność gospodarczą i jej niezgłoszenie stanowi wykroczenie.** Podobne stanowisko zajął Sąd Rejonowy w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt VI W 1141/17.

Wbrew twierdzeniom Starosty Rawskiego o braku prowadzenia działalności gospodarczej, wpis kwartalnika „Rawianka” do rejestru dzienników i czasopism świadczy o zamiarze podjęcia działalności wydawniczej.

Konsekwentnie, wbrew twierdzeniu zawartemu w opinii prawnej radcy prawnego Starostwa, że wpis ten ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, orzecznictwo wskazuje, że choć ma on charakter deklaratoryjny (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 2129/15), to jednak samo dokonanie wpisu może być uznane za element rozpoczęcia działalności w znaczeniu faktycznym. Wskazuje bowiem na wolę i przygotowanie do działalności gospodarczej. Ponadto jak wskazał w innym orzeczeniu ten sam sąd - „(...) **sam fakt prowadzenia działalności prasowej wymaga ujawnienia w rejestrze, a odpowiedzialność wydawcy aktualizuje się niezależnie od rejestracji w CEIDG.**” (wyroki SA w Warszawie:, I ACa 110/16; VI ACa 700/13)

Pan Adrian Galach został wskazany jako wydawca, co zgodnie z ustawą – Prawo prasowe oznacza osobę ponoszącą pełną odpowiedzialność organizacyjną i prawną za wydawnictwo. Wpis do rejestru, mimo że deklaratoryjny, tworzy domniemanie prowadzenia i kierowania działalnością prasową.

Z kolei nie należy też zapominać, że publiczne wypowiedzi Starosty Rawskiego, np. podczas sesji Rady Powiatu w dniu 19 marca 2025 r., są działaniami o wymiarze oficjalnym i politycznym. Składanie oświadczeń tego rodzaju może być kwalifikowane jako przyznanie się do roli zarządzającego działalnością wydawniczą. Takie działanie, nawet jeśli pozbawione elementu rejestracyjnego w CEIDG, wykazuje elementy reprezentowania i kierowania działalnością gospodarczą, co stanowi naruszenie zakazu.

Nie sposób również pominąć, że brak w niniejszej sprawie jakichkolwiek dokumentów potwierdzających skuteczne przeniesienie praw do tytułu prasowego „Rawianka” na osobę trzecią – poza nieweryfikowalnymi twierdzeniami Pana Starosty. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo prasowe, zmiana wydawcy powinna zostać zgłoszona do sądu rejestrowego wraz z wymaganym oświadczeniem nowego redaktora naczelnego o przejęciu odpowiedzialności za zamieszczone w czasopiśmie treści, w tym oświadczenie o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, obywatelstwie polskim oraz korzystaniu z pełni praw publicznych. Ponadto oświadczenie redaktora naczelnego winno zawierać składane pod rygorem odpowiedzialności karnej zapewnienie o braku skazania za przestępstwa, o których mowa w art. 25 ust. 3 Prawa prasowego oraz oświadczenie że nie korzysta z immunitetu procesowego, a w przypadku korzystania przez niego z immunitetu procesowego, do wskazania redaktora, który ponosi odpowiedzialność określoną w art. 49a Prawa Prasowego.

Brak takiego zgłoszenia zmiany wydawcy i redaktora naczelnego obciąża dotychczasowego wydawcę, w tym przypadku Pana Adriana Galacha, który nadal figuruje w rejestrze czasopism jako osoba odpowiedzialna za tytuł prasowy i za treści w nim zamieszczone.

Funkcjonowanie kwartalnika „Rawianka”, którego ukazały się dwa numery, finansowane ze środków własnych, wskazuje na zorganizowaną aktywność. Fakt, że wydanie miało charakter nieodpłatny, nie przesądza o braku zamiaru gospodarczego – działalność wydawnicza, nawet jeśli na początkowym etapie nie przynosi przychodów, nadal może mieścić się w definicji działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, jeśli jest wykonywana we własnym imieniu, w sposób zorganizowany i ciągły. Wydanie dwóch numerów czasopisma „Rawianka”, nawet w nieregularnych odstępach, świadczy o realizacji zaplanowanej i powtarzalnej aktywności – elementów typowych dla działalności gospodarczej. Druk i publikacja treści (nawet jeśli darmowej) to działanie o charakterze organizacyjnym, którego celem może być np. budowa pozycji rynkowej, pozyskiwanie partnerów, promocja środowisk lokalnych lub własnej osoby.

Odnosząc się z kolei do argumentu o braku jakichkolwiek czynności zarobkowych Pana Adriana Galacha związanych z pełnieniem roli właściciela i wydawcy czasopisma „Rawianka”, to należy wskazać, że „zarobkowość” w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców obejmuje również działania, które potencjalnie mogą przynieść zysk, nawet jeśli go nie przynoszą (np. działania przygotowawcze, inwestycyjne, promocyjne). Działania takie – tym bardziej sfinansowane ze środków własnych – mogą być postrzegane jako kapitał początkowy dla planowanej działalności medialnej. Ukrycie zamiaru zarobkowego pod pozorem działalności hobbystycznej lub informacyjnej nie uchyla ryzyka naruszenia zakazu ustawowego.

W kontekście konstytucyjnym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a więc również przy zachowaniu zasad równości i transparentności. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ma na celu zapewnienie bezstronności i uczciwości administracji publicznej. W praktyce wojewodów i sądów administracyjnych zakaz ten bywa interpretowany rygorystycznie w celu uniknięcia konfliktu interesów – por. wyrok WSA w Rzeszowie z 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 635/10, w którym wskazano, że *„dla oceny naruszenia zakazu niezbędne jest badanie realiów faktycznych, a nie tylko formalnych deklaracji”*.

Należy też wyraźnie i jednoznacznie wspomnieć o naruszeniu przez Starostę Rawskiego zasady neutralności funkcji publicznej albowiem działalność w obszarze mediów, szczególnie lokalnych, budzi szczególne ryzyko wpływu na opinię publiczną i procesy decyzyjne, np. przez promowanie konkretnej narracji czy osób. Łączenie funkcji starosty z pozycją medialną może być postrzegane

jako nadużycie władzy do celów prywatnych, nawet jeśli działalność nie była komercyjna w wąskim sensie. Posiadanie i kierowanie czasopiśmem przez Starostę może prowadzić do oczywistego ryzyka konfliktu interesów i sytuacji konfliktowych, np. w zakresie: publikowania materiałów promocyjnych jednostek samorządu terytorialnego, relacjonowania działalności własnej lub podległych struktur, **wybiórczego przedstawiania działań opozycji** czy innych instytucji lokalnych.

Starosta jako osoba pełniąca funkcję zaufania publicznego powinien unikać sytuacji niejednoznacznych – nawet jeśli formalnie nie narusza przepisów. Już samo powstanie wątpliwości co do charakteru działalności może być traktowane jako naruszenie zasady transparentności i odpowiedzialności urzędniczej.

Podsumowując wszystko powyższe i biorąc pod uwagę:

- wpis tytułu prasowego do rejestru,
- faktyczne działania wydawnicze,
- zorganizowany charakter przedsięwzięcia,
- brak rejestracji działalności gospodarczej (co stanowi wykroczenie),
- brak formalnego przeniesienia praw do tytułu,
- konstytucyjny obowiązek zachowania bezstronności i transparentności w służbie publicznej,

należy przyjąć, że Pan Adrian Galach – Starosta Rawski naruszył zakaz określony w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne albowiem działania Pana Adriana Galacha wykazują cechy faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej, a przynajmniej zarządzania nią lub reprezentowania – co jest wprost zabronione art. 4 pkt 6 ustawy.

Pomimo braku rejestracji działalności wydawniczej Adriana Galacha w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i deklaracji o nieosiąganiu zysku, istnieją oczywiste przesłanki uznania tej działalności Starosty Rawskiego jako działalności zorganizowanej, ciągłej i potencjalnie zarobkowej.

Działania Starosty były co najmniej nieprzejrzyste, budzące etyczne i ustrojowe wątpliwości, a więc niezgodne z duchem ustawy i zasadami służby publicznej.

W świetle przedstawionych okoliczności rekomendujemy uznanie, że doszło do naruszenia przepisów przedmiotowej ustawy przez Starostę Rawskiego Adriana Galacha oraz poinformowanie o tym naruszeniu Wojewody Łódzkiego.

Uwagi do opinii prawnej r.pr. Mateusza Wydry

W związku z doręczeniem nam przedmiotowej opinii prawnej w sprawie rzekomego braku naruszenia przez Starostę Rawskiego zakazu z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, przedkładamy nasze zastrzeżenia co do treści tej opinii:

1. Błędne lub zbyt wąskie rozumienie „działalności gospodarczej”

Opinia zbyt ściśle utożsamia działalność gospodarczą z zarobkowością (osiąganiem zysku). Tymczasem art. 3 Prawa przedsiębiorców mówi o „działalności zarobkowej”, co nie oznacza konieczności osiągnięcia zysku, lecz podjęcie działań ukierunkowanych na jego osiągnięcie. Wydanie dwóch numerów czasopisma periodycznego — nawet bez sprzedaży — może wskazywać na realne działania przygotowawcze, nakierowane na uruchomienie działalności o charakterze zarobkowym (np. budowanie marki, pozyskiwanie odbiorców, działania promocyjne itp.) oraz może spełniać kryterium działalności wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły.

Nawet brak planu organizacyjnego nie wyklucza istnienia minimalnego zorganizowania — np. redakcji jednoosobowej, podstawowego layoutu, identyfikacji wizualnej.

2. Niedostateczna analiza przesłanek osobistego zaangażowania Starosty Rawskiego.

Pan Adrian Galach na dzień wydania ostatniego numeru „Rawianki” widniał i nadal widnieje w rejestrze dzienników i czasopism jako wydawca — nie tylko formalnie, ale także faktycznie reprezentował czasopismo jako jego właściciel. Jego publiczne deklaracje na sesji Rady Powiatu o „własności gazety” to przejawy zarządzania działalnością, nawet jeśli była to działalność niskoskalowa. Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne, zakazane jest nie tylko prowadzenie działalności, ale też „zarządzanie” nią lub bycie pełnomocnikiem w jej prowadzeniu — co oznacza, że nie trzeba być formalnym przedsiębiorcą, by naruszyć zakaz.

3. Brak NIP i wpisu do CEIDG nie wyklucza naruszenia.

Twierdzenie, że brak wpisu w CEIDG świadczy o braku działalności gospodarczej, jest nieuzasadnione — wpis jest skutkiem, a nie przesłanką istnienia działalności. Osoba fizyczna może faktycznie prowadzić działalność bez rejestracji, co zresztą stanowi naruszenie innych przepisów — ale nie zmienia to charakteru prowadzonej działalności.

4. Uznanie wpisu do rejestru prasowego za czysto formalny akt jest sprzeczne z jego skutkami.

Zgłoszenie czasopisma do rejestru wymaga wskazania wydawcy, czyli osoby odpowiedzialnej prawnie za treść, proces wydawniczy i organizację działań. To nie jest czynność neutralna prawnie — oznacza wolę podjęcia działalności prasowej, która ma charakter działalności gospodarczej (art. 3 Prawa przedsiębiorców).

5. Brak transparentności w przeniesieniu tytułu prasowego

Z opinii nie wynika data i forma prawna przeniesienia praw do tytułu „Rawianka”. Skoro Adrian Galach nadal widnieje w rejestrze jako wydawca, to ponosi odpowiedzialność za wszelkie działania podjęte pod tym szyldem – przeniesienie nie zostało skutecznie dokonane.

6. Opinia prawna nie uwzględnia zasady szczególnej ostrożności funkcji publicznej

Osoby pełniące funkcje publiczne takie jak Starosta Rawski podlegają podwyższonemu reżimowi ostrożności – zakaz z art. 4 ustawy ma zapobiegać nawet pozorowi konfliktu interesów czy uwikłania w działalność o charakterze gospodarczym. Działania podejmowane przez Starostę Rawskiego w związku z wydawnictwem mogły wywołać wrażenie aktywności gospodarczej — co już samo w sobie może być uznane za naruszenie zasady neutralności urzędniczej.