

**Posiadanie przez radnego rady gminy udziałów lub akcji
w spółce z udziałem gminnych osób prawnych w świetle art.
24 f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym**

**The possession of shares in companies with the participation
of municipal legal persons by municipal councilor in the light
of article 24 f par. 5 of Local Government Act**

Abstrakt

Przedmiotem opracowania jest analiza treści art. 24 f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego ograniczenie posiadania udziałów lub akcji spółek z udziałem gminnych osób prawnych przez radnego rady gminy. Badaniu poddano również skutki tego przepisu dla pozycji radnego jako współnika lub akcjonariusza spółki, do której przepis ten ma zastosowanie, a także ewentualny wpływ posiadania pakietu udziałów lub akcji spółek z udziałem gminnych osób prawnych na wykonywanie mandatu radnego.

Słowa kluczowe: spółka z udziałem gminnych osób prawnych; radny; rada gminy.

Abstract

The subject of the study is the analysis of art. 24 f par. 5 of Local Government Act, that limits the ownership of shares in companies with the participation of municipal legal persons by a municipal councilor.

The examination include also the effects of this provision for the position of a councilor as a partner or shareholder of the company to which this provision applies, as well as the possible impact of holding a shares in companies with the participation of municipal legal persons to exercising the councilor's mandate.

Keywords: company with the participation of municipal legal persons; councilor; municipal council.

1. Wstęp

Sprawowanie funkcji publicznej stwarza możliwość wpływu na decyzje podejmowane w sprawach majątkowych wspólnoty, z czym wiąże się ryzyko wykorzystywania pełnionej funkcji dla własnych korzyści. W celu zapewnienia przejrzystości życia publicznego ustawodawca ustanowił szereg przepisów zwanych antykorupcyjnymi. Ograniczają one wolności osób pełniących funkcje publiczne, co jest usprawiedliwione ochroną wyższego dobra, jakim jest dobro społeczności, w interesie której te osoby działają. Przepisy te obowiązują pracowników urzędów państwowych, w tym osób zajmujących kierownicze stanowiska, a także osób zajmujących określone stanowiska w samorządach terytorialnych, m.in. radnych rad gmin. Przepisy dotyczące funkcjonariuszy państwowych oraz niektórych funkcjonariuszy samorządowych (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, członkowie zarządów powiatów czy województw) zawiera ustawa z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹. Natomiast przepisy dotyczące radnych zawierają samorządowe ustawy ustrojowe. W przypadku radnych rady gminy są to przepisy ustawy o samorządzie gminnym².

¹ Ustawa z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017, poz. 1393).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875), dalej: u.s.g.

Celem przepisów antykorupcyjnych jest rozdzielenie interesu prywatnego osób pełniących funkcje publiczne oraz interesu publicznego, którym te osoby powinny się kierować, pełniąc funkcję publiczną. W przypadku radnych chodzi z jednej strony o ograniczenie niekorzystnej dla jednostki samorządu terytorialnego działalności radnych, z drugiej zaś o ochronę ich niezależności przed naciskami organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego³.

W przypadku radnego rady gminy ustawodawca przewidział szereg ograniczeń określonych w art. 24a-24m u.s.g. Dotyczą one nawiązywania z radnym stosunku pracy, zawierania umów cywilnoprawnych, obowiązku składania przez radnych oświadczeń majątkowych. Ograniczeniami przewidzianymi w art. 24f ust. 1-4 u.s.g. są: zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w gminie, w której radny uzyskał mandat, z wykorzystaniem mienia tej gminy, oraz zakaz członkostwa we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Art. 24 f ust. 5 u.s.g. ogranicza dopuszczalną wielkość pakietu udziałów lub akcji posiadanych przez radnego rady gminy w spółkach prawa handlowego z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminnych osób prawnych. Wielkość pakietu udziałów lub akcji radnego w takiej spółce nie może być większa niż 10%.

Celem artykułu jest analiza rozwiązania prawnego, jakim jest ograniczenie wielkości pakietu posiadanych przez radnego udziałów lub akcji spółki prawa handlowego z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminnej osoby prawnej jako przepisu o charakterze antykorupcyjnym. W odróżnieniu od innych przepisów antykorupcyjnych dotyczących radnych rady gminy, umieszczonych w u.s.g., w tym przypadku ustawodawca nie zdecydował się na całkowite wyeliminowanie powiązań pomiędzy prywatną działalnością radnego a działalnością gminy.

³ A. Rzetecka-Gil, *Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym*, LEX/el. 2015; A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24 f u.s.g.*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX.

Jednocześnie jednak wydaje się, że posiadanie przez radnego udziałów lub akcji spółki, której udziały lub akcje posiada gminna osoba prawna, może zdaniem ustawodawcy stwarzać pewne ryzyko z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości życia publicznego, skoro zdecydował się on na ograniczenie wielkości dozwolonego prawem pakietu udziałów lub akcji posiadanych przez radnego. Stąd zasadne wydaje się pytanie, czy 10% udziałów lub akcji spółki stanowi bezpieczny próg, zapewniający oddzielenie prywatnego interesu radnego od interesu publicznego gminy, w imieniu której działa radny? Czy istnieje *ratio legis* dla dopuszczenia możliwości posiadania udziałów lub akcji spółki prawa handlowego z udziałem gminnej osoby prawnej przez radnego, czy stanowi ono przywilej wyłamujący się z logiki przepisów antykorupcyjnych, eliminujących wszelkie związki o charakterze gospodarczym czy zawodowym radnego z gminą, w której uzyskał mandat.

2. Spółki objęte zakresem art. 24 f ust. 5 u.s.g.

Zgodnie z art. 24 f ust. 5 u.s.g. „radni nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru)”.

W świetle tego przepisu ograniczenie wielkości pakietu udziałów lub akcji posiadanego przez radnego dotyczy jedynie podmiotów będących spółkami prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nie dotyczy zatem innego rodzaju podmiotów, które mogą być współtworzone przez wiele osób fizycznych czy prawnych, w tym gminne osoby prawne, np. spółdzielni⁴.

⁴ Zob. M. Gurdek, *Czy radny może być we władzach spółdzielni*, „Wspólnota” 2012, nr 51/52.

Spółki prawa handlowego są przedmiotem regulacji Kodeksu spółek handlowych⁵. Zgodnie z art. 1 § 2 k.s.h. spółkami handlowymi są spółki: jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna. Spółki: jawna, partnerska, komandytowa i komandytowo-akcyjna są spółkami osobowymi, nie posiadającymi osobowości prawnej. Natomiast spółki: z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna są spółkami kapitałowymi i posiadają osobowość prawną. Z przepisu art. 24 f ust. 5 u.s.g. wynika, że jego zakresem objęte są jedynie spółki, w których występują udziały lub akcje. Ponadto dotyczy on jedynie spółek, w których występuje kapitał zakładowy⁶. Biorąc to pod uwagę, zakresem art. 24 f ust. 5 u.s.g. objęte są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.), spółki akcyjne i spółki komandytowo-akcyjne.

Analizowany przepis mówi o spółkach z udziałem „gminnych osób prawnych”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, co powoduje trudności w określeniu, które podmioty posiadające osobowość prawną i powiązane w określony sposób z gminą są gminnym osobami prawnymi. Nie ulega wątpliwości, że „gminna osoba prawna” to podmiot posiadający osobowość prawną. Przymiotnik „gminna” może natomiast wskazywać na możliwość różnego rodzaju powiązań z gminą, takich jak bycie utworzonym lub prowadzonym przez gminę, wykonywanie zadań gminy czy bycie kontrolowanym pod względem kapitałowym lub innym przez gminę. Osobami prawnymi, które gmina może utworzyć lub prowadzić, są instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁷, spółdzielnie, spółdzielnie socjalne, posiadające osobowość prawną spółki prawa handlowego.

Oczywiście radny posiadający udziały w podmiotach z udziałem gminnych osób prawnych innych niż spółki prawa handlowego podlega innym ograniczeniom antykorupcyjnym, m.in. wynikającym z art. 24 f ust. 1 u.s.g. i w przypadku ich naruszenia podlegałby określonym prawem sankcjom.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577), dalej k.s.h.

⁶ A. Rzetecka-Gil, op. cit.; S. Płażek, *Komentarz do art. 24 f*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 342.

⁷ W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe tworzenie nowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a jedynie prowadzenie tych, które zostały wcześniej utworzone i nie zostały dotąd zlikwidowane.

Przed wszystkim za gminną osobę prawną należy uznać samą gminę. Wniosek taki wypływa z treści art. 9 ust. 2, art. 43 oraz art. 49 u.s.g. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.g. „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą [...]”. W art. 43 u.s.g. uznano, że „mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. Natomiast art. 49 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż „gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy”.

Powołane wyżej przepisy wyraźnie wskazują, że pojęcie gminnej osoby prawnej obejmuje samą gminę. Kluczowe jest użycie w przytoczonych przepisach u.s.g. słowa „inna”, bez którego zakres pojęcia „gminnej osoby prawnej” nie obejmowałby gminy. Kwestia ta nie budzi również wątpliwości przedstawicieli doktryny⁸. Art. 24 f ust. 5 u.s.g. należy zatem interpretować w ten sposób, że obejmuje on zarówno spółki prawa handlowego z udziałem gminy, jak i spółki prawa handlowego z udziałem innych niż gmina gminnych osób prawnych. Wszystkich tych spółek dotyczy zakaz posiadania przez radnego gminy pakietu udziałów lub akcji przekraczającego 10%.

Największe wątpliwości przedstawicieli doktryny budzi kwestia uznania za gminne osoby prawne spółek prawa handlowego z udziałem gminy. Cechą spółek jest wielość wspólników lub akcjonariuszy, zaangażowanych we wspólne przedsięwzięcie. Nie jest wskazane, jak duży musi być udział gminy w spółce, aby można było tę spółkę uznać za „gminną osobę prawną”. Wielu przedstawicieli doktryny aprobuje pogląd, zgodnie z którym jedynie spółka ze 100% udziałem gminy może być za takową osobę uznana⁹. Są również jednak przedstawiciele doktryny

⁸ T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 5-6; M. Pyziak-Szafnicka, *Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 22; A. Wierzbica, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 40.

⁹ T. Dybowski, op. cit., s. 6-7; A. Modras, *O spółce handlowej jako gminnej osobie prawnej de lege lata i de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 11.

przyjmujący, że wystarczający jest udział gminy przekraczający 50%¹⁰ albo uznający, że kryterium powinna być możliwość podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach spółki¹¹.

Dla określenia, które spółki są objęte zakresem art. 24 f ust. 5 u.s.g., wskazany wyżej problem posiada pewne znaczenie. Przyjęcie, że tylko spółka ze 100% udziałem gminy jest gminną osobą prawną, może ograniczać krąg spółek objętych analizowanym przepisem. Zgodnie z nim bowiem ograniczenie dozwolonej wielkości pakietu udziałów lub akcji radnego gminy dotyczy jedynie spółek, w których udział mają gminne osoby prawne lub przedsiębiorcy, w których uczestniczą takie osoby. W sytuacji, gdy udział gminy w spółce byłby zbyt mały, aby spółkę tę uznać za gminną osobę prawną, a spółka ta posiadała udziały (odpowiednio: akcje) innej spółki, w której udziały (akcje) posiadałby radny gminy, udziały lub akcje posiadane przez radnego nie byłyby objęte ograniczeniem z art. 24 f ust. 5 u.s.g. Podobna sytuacja wystąpiłaby, gdyby w przedsiębiorcy uczestniczyła spółka z udziałem gminy zbyt małym, aby można było ją uznać za gminną osobę prawną, a przedsiębiorca ten posiadał udziały w innej spółce, w której udziały posiadałby również radny¹².

Nie jest również jasny status prawny związku międzygminnego jako gminnej osoby prawnej. W art. 43 u.s.g. ujęto odrębnie związki międzygminne i „inne gminne osoby prawne”. Jednak w tym samym przepisie osobno wymieniono również gminę, która jest – jak wcześniej wskazano – gminną osobą prawną. Może to sugerować, że gminnymi osobami prawnymi są zarówno gmina, jak i związek międzygminny

¹⁰ J. Jagoda, *Komentarz do art. 6*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, wyd. II, Kraków 2007, LEX.

¹¹ S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 125. Zdaniem tego autora wpływ ten zapewnia udział gminy w kapitale zakładowym w wysokości co najmniej $\frac{2}{3}$ kapitału zakładowego w spółce z o.o. oraz $\frac{3}{4}$ kapitału zakładowego w spółce akcyjnej.

¹² W literaturze zauważono również, że art. 24 f ust. 5 u.s.g. nie obejmuje sytuacji, w której to nie radny posiada udziały lub akcje spółki z udziałem gminnej osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w którym uczestniczy taka osoba, ale posiada je inna spółka, a radny posiada udziały lub akcje tej innej spółki. Ogranicza to skuteczność art. 24 f ust. 5 u.s.g. J. Pitera, *Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym „Glosa”* 2002, nr 11, s. 11.

oraz inne gminne osoby prawne. Wydaje się, że jest to interpretacja uwzględniająca istotę związku międzygminnego jako podmiotu wyposażonego w osobowość prawną, utworzonego przez gminy w celu wspólnego wykonywania ich zadań. Niemniej jednak wątpliwości w tym zakresie wpływają również na interpretację art. 24 f ust. 5 u.s.g. w sytuacji, gdyby związek międzygminny posiadał udział w spółce prawa handlowego z udziałem radnego rady gminy.

Należy przy tym zauważyć, że problem uznania spółki prawa handlowego za gminną osobę prawną nie dotyczy bezpośrednio tej spółki, w której udziały(akcje) posiada radny, ale dotyczy on tych spółek, które mogą posiadać udziały (akcje) w spółce, w której radny posiada udziały lub akcje¹³. Spółka, w której radny posiada udziały (akcje), nie tylko nie musi być gminną osobą prawną, ale też nie musi być w ogóle osobą prawną¹⁴. Udział gminnej osoby prawnej w „spółce radnego” powinien wynosić co najmniej jeden udział (akcję)¹⁵.

Art. 24 f ust. 5 obejmuje swoim zakresem nie tylko spółki z udziałem gminnych osób prawnych, ale również spółki z udziałem przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Przepis ten wyraźnie oddziela „gminne osoby prawne” od „przedsiębiorców”. Należy zatem przyjąć, że przedsiębiorcami będą podmioty inne niż gminne osoby prawne. Ustawodawca dodatkowo posłużył się pojęciem „uczestniczenia” w przedsiębiorcy, a nie pojęciem „udziału”, którego użył w odniesieniu do spółek prawa handlowego. Prowadzi to do wniosku, że przedsiębiorcami, o których mowa, będą podmioty inne niż spółki prawa handlowego. Uczestniczenie obejmuje zatem inne formy powiązań z danym podmiotem niż udział w jego kapitale zakładowym. Może w szczególności obejmować

¹³ Wskazuje się jednak, że sytuacja, w której udziały (akcje) w spółce miałyby spółka z udziałem gminy, a nie miałyby ich sama gmina, należałyby do rzadkości. Niewątpliwie celem ustawodawcy było objęcie ograniczeniem, o którym mowa w art. 24 ust. 5 u.s.g., przede wszystkim spółek z udziałem gminy. M. Pyziak-Szafnicka, *op. cit.*, s. 22.

¹⁴ Może być to np. spółka komandytowo-akcyjna, w której akcje oprócz radnego posiadałaby gminna osoba prawna.

¹⁵ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

członkostwo w danym podmiocie. Gdyby miało być inaczej, ustawodawca nie różnicowałby pojęć „udziału” i „uczestniczenia” w przedsiębiorcy.

Należy zauważyć, że sam przedsiębiorca nie musi posiadać osobowości prawnej. Konieczność bycia osobą prawną (gminną) dotyczy jedynie podmiotów uczestniczących w przedsiębiorcy.

W literaturze wskazuje się, że przedsiębiorcami, o których mowa, są podmioty, które gminna osoba prawna założyła lub jest ich członkiem, takie jak spółdzielnie i stowarzyszenia¹⁶. Mogą być to podmioty posiadające osobowość prawną. Jednocześnie nie powinny to być gminne osoby prawne. Wydaje się jednak, że niekiedy rozróżnienie, czy są gminnymi osobami prawnymi czy nie, może powodować podobne trudności, jak w przypadku spółek prawa handlowego z udziałem gminy¹⁷.

W przypadku, kiedy podmiot taki jak spółdzielnia czy stowarzyszenie z udziałem gminy i posiadający co najmniej jeden udział lub akcję spółki z udziałem radnego nie byłby gminną osobą prawną, byłby objęty zakresem art. 24 f ust. 5 u.s.g. jedynie wówczas, gdyby był przedsiębiorcą. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze¹⁸ spółdzielnia prowadzi w interesie swoich członków wspólną działalność gospodarczą, co oznacza, że jest przedsiębiorcą. Podobnie jest w przypadku spółdzielni socjalnej¹⁹. Natomiast status prawny innych podmiotów, takich jak np. stowarzyszenia rejestrowe, może być różny, ponieważ podmioty te mogą, ale nie muszą prowadzić działalności gospodarczej²⁰. Podmioty nieprowadzące z zasady działalności gospodarczej powinny być uznawane za przedsiębiorcę jedynie w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej²¹. Jednak

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Przykładowo gmina może utworzyć spółdzielnię, a także przystąpić do spółdzielni. W pierwszym przypadku spółdzielnia będzie gminną osobą prawną. Czy będzie nią również w drugim przypadku?

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1560).

¹⁹ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, (Dz. U. z 2006 r., nr 94, poz. 651).

²⁰ Art. 2 ust. 1 oraz 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

²¹ W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 34.

z punktu widzenia bycia członkiem spółdzielni czy stowarzyszenia nie da się oddzielić bycia członkiem ich jako przedsiębiorcy i nie-przedsiębiorcy. Zatem prowadzenie działalności gospodarczej przez taki podmiot, nawet jeśli byłaby to działalność o charakterze ubocznym, powinno skutkować uznaniem go dla celów art. 24 f ust. 5 u.s.g. za przedsiębiorcę. Jeżeli zatem udział w tym podmiocie miałyby gminna osoba prawna, a on sam miałby udział w spółce prawa handlowego, dozwolony pakiet udziałów lub akcji radnego w tej spółce nie mógłby przekraczać 10%.

Podsumowując, zakres art. 24 f ust. 5 u.s.g. obejmuje każdą spółkę prawa handlowego, w której występują udziały lub akcje oraz kapitał zakładowy, w której co najmniej jeden udział lub akcję posiada gmina lub inna gminna osoba prawna (np. spółka prawa handlowego posiadająca osobowość prawną i odpowiednio duży udział kapitałowy gminy lub innej gminnej osoby prawnej, spółdzielnia, spółdzielnia socjalna, stowarzyszenie posiadające osobowość prawną). Ponadto w zakresie art. 24 f ust. 5 u.s.g. mieści się także spółka, w której udziale lub akcji nie posiada żadna gminna osoba prawna, ale posiada je przedsiębiorca, będący podmiotem innym niż gminna osoba prawna i podmiotem innym niż spółka prawa handlowego, w którym to przedsiębiorcy uczestniczy gminna osoba prawna. Spółka prawa handlowego, w której udziały lub akcje posiada radny rady gminy, nie musi posiadać osobowości prawnej. Jedynym warunkiem, obok występowania w takiej spółce udziałów lub akcji oraz kapitału zakładowego, jest udział w niej podmiotu, który można uznać za gminną osobę prawną lub przedsiębiorcy, w którym taki podmiot uczestniczy.

W odróżnieniu od treści art. 24 f ust. 1 u.s.g., ograniczającego prowadzenie działalności gospodarczej przez radnego w zakresie wykorzystywania mienia gminy do gminy, w której radny uzyskał mandat, art. 24 f ust. 5 u.s.g. nie przewiduje analogicznego ograniczenia co do gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Radnemu nie wolno zatem posiadać zbyt dużego pakietu udziałów lub akcji spółki, w której udział mają osoby prawne

jakiegokolwiek gminy, niekoniecznie tej, w której radny uzyskał mandat, a także przedsiębiorcy, w których uczestniczą osoby prawne jakiegokolwiek gminy. Powstaje pytanie o zasadność tak daleko idącego ograniczenia praw i wolności radnych²².

Art. 24 f ust. 5 u.s.g. nie precyzuje, czy limit 10% dotyczy jednej spółki z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, czy też wszystkich takich spółek łącznie. Literalne jego brzmienie sugerowałoby drugą możliwość. Jednak wydaje się, że limit 10% dotyczy konkretnej spółki. Może o tym świadczyć fakt, że sankcja za jego przekroczenie – wyłączenie udziałów lub akcji z uczestniczenia w prawie do dywidendy i in. – może być skutecznie zastosowana dopiero w przypadku, gdy przekroczenie limitu nastąpiło w konkretnej spółce. Gdyby radny posiadał udziały lub akcje w np. trzech gminnych spółkach i w żadnej pakiet nie przekraczałby 10%, ale łącznie udziały lub akcje przekraczałyby limit 10%, to nie wiadomo byłoby, udziały (akcje) której spółki powinny podlegać sankcji określonej w art. 24 f ust. 5 u.s.g.

3. Uprawnienia radnego jako wspólnika lub akcjonariusza spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej lub spółki komandytowo-akcyjnej

Posiadanie udziałów w spółce z o.o. lub akcji w spółce komandytowo-akcyjnej czy akcyjnej wiąże się z uprawnieniami określonymi w ustawie Kodeks spółek handlowych oraz umowie lub statucie spółki. Wspólnik lub akcjonariusz posiada prawo do odpowiedniego udziału w zysku wypracowanym przez spółkę (dywidenda) oraz, co do zasady, posiada proporcjonalny do wartości reprezentowanego przez swoje udziały lub akcje kapitału zakładowego spółki wpływ na decyzje podejmowane przez jej organy, zwłaszcza zgromadzenie wspólników czy walne zgromadzenie akcjonariuszy.

W przypadku spółek akcyjnych i spółek komandytowo-akcyjnych akcje mają równą wartość nominalną. Każda akcja reprezentuje zatem

²² A. Wierzbica, *Komentarz do art. 24 f u.s.g. ...*

taki sam ułamek wartości kapitału zakładowego spółki. Suma wszystkich akcji spółki pomnożona przez wartość nominalną jednej akcji powinna zatem dać wynik równy wielkości kapitału zakładowego spółki.

Natomiast w spółce z o.o. udziały muszą mieć równą wartość nominalną jedynie w sytuacji, gdy wspólnik może mieć więcej niż jeden udział. W sytuacji, gdy jeden wspólnik może mieć tylko jeden udział, wartość nominalna udziałów nie musi być równa. Może wówczas wystąpić sytuacja, w której jeden udział reprezentuje część kapitału zakładowego o innej wartości niż inny udział. Wartość nominalna udziałów jest odzwierciedlana w liczbie głosów w zgromadzeniu wspólników, przypadających na udziały o równych bądź nierównych wartościach nominalnych: jeden głos przypada na jeden udział w przypadku udziałów o równej wartości nominalnej oraz na każde 10 zł wartości udziału w przypadku udziałów o nierównej wartości nominalnej (art. 242 k.s.h.).

W literaturze wskazuje się, że określenie „pakiet 10% udziałów lub akcji” użyte w art. 24 f ust. 5 u.s.g. odnosić należy do wielkości reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego spółki²³. Ta natomiast zależy od ilości udziałów lub akcji oraz od ich wartości nominalnej. Nie może powstać rozbieżność pomiędzy wartością nominalną udziału lub akcji a wartością reprezentowanego przez ten udział lub akcję kapitału zakładowego. W związku z tym odniesienie 10% do udziału w kapitale zakładowym spółki ma znaczenie przede wszystkim w przypadku spółek z o.o. w których udziały mogą mieć nierówną wartość nominalną. W ich przypadku jeden udział może nie przekraczać 10% wszystkich udziałów spółki, ale wartość części kapitału zakładowego reprezentowanego przez ten udział może być większa niż 10% całego kapitału zakładowego.

Z udziałami i akcjami mogą być związane szczególne uprawnienia przysługujące wspólnikom i akcjonariuszom spółek. Ich istnienie może zniekształcać proporcje pomiędzy ilością posiadanych udziałów lub akcji a ilością głosów w zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, wielkością należnej posiadaczom udziałów

²³ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*; S. Płażek, *op. cit.*, s. 342.

lub akcji dywidendy, a także mogą w inny sposób zwiększać wpływ posiadaczy uprzywilejowanych udziałów lub akcji na sprawy spółki²⁴.

Wyróżnić można uprawnienia związane z rodzajem posiadanych udziałów lub akcji oraz uprawnienia o charakterze osobistym. Uprawnienia związane z udziałami i akcjami polegają na uprzywilejowaniu udziałów lub akcji, które może mieć postać uprzywilejowania w zakresie dywidendy (możliwość przyznania dywidendy wyższej o maksymalnie 50% od dywidendy przypadającej na udział lub akcję nieuprzywilejowaną), w zakresie liczby głosów przysługujących na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy (na jeden udział mogą przypadać maksymalnie trzy głosy²⁵, a na jedną akcję – maksymalnie dwa głosy), czy sposobu uczestniczenia w podziale majątku w przypadku likwidacji spółki (art.: 174, 196, 351, 352 k.s.h.). Należy również wspomnieć o rodzaju akcji, jakim są akcje nieme. Są to akcje uprzywilejowane w zakresie dywidendy, wobec których wyłączone jest prawo głosu. Wielkość dywidendy przyznana akcjonariuszom uprawnionym z akcji niemych nie musi podlegać ograniczeniu, jakim podlega wielkość dywidendy wypłacanej na inne niż nieme akcje uprzywilejowane w zakresie dywidendy.

Uprzywilejowanie udziałów lub akcji w zakresie prawa głosu odnosi się do ilości posiadanych przez wspólnika lub akcjonariusza udziałów lub akcji. Zwiększa ono liczbę głosów przypadających na jeden udział lub akcję uprzywilejowaną. Nie jest bezpośrednio związane z wartością nominalną udziałów lub akcji ani z wielkością reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego spółki. Jednak należy zauważyć, że z uwagi na wymaganą w przypadku uprzywilejowania udziałów równą wartość nominalną udziałów oraz wymaganą przepisami k.s.h. równą wartość nominalną akcji występuje zależność między ilością udziałów/akcji a wielkością reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego spółki. Efektem uprzywilejowania w zakresie prawa głosu może być sytuacja, że wspólnik mający np. 10 udziałów reprezentujących 10% kapitału zakładowego

²⁴ S. Płażek, *op. cit.*, s. 342.

²⁵ Uprzywilejowanie w zakresie prawa głosu może dotyczyć tylko udziałów o równej wartości nominalnej.

spółki dysponuje nie 10 głosami w zgromadzeniu wspólników, ale 30. W przypadku spółki akcyjnej maksymalna liczba głosów posiadacza akcji reprezentujących 10% kapitału zakładowego to 20.

Przepisy k.s.h. stanowią, że co do zasady do podjęcia uchwały przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy wymagana jest bezwzględna większość głosów, co oznacza więcej niż połowę głosów oddanych. W niektórych sprawach wymagana jest większość kwalifikowana, której wielkość odnoszona jest do ilości oddanych głosów (np. art. 246, 394 oraz 415 k.s.h.) czy wielkości reprezentowanego przez głosujących kapitału zakładowego (np. art. 577 k.s.h.). Zasadniczo, poza konkretnymi przypadkami, k.s.h. nie przewiduje wymogu kworum dla ważności zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy, choć umowa lub statut spółki mogą taki wymóg przewidywać (art. 241 oraz art. 408 k.s.h.).

Uprzywilejowanie w zakresie dywidendy pozwala na przyznanie dywidendy w wyższej wysokości niż dywidenda na udział (akcję) nieuprzywilejowaną. Również to uprzywilejowanie jest uzależnione od ilości udziałów lub akcji spełniających określony warunek (uprzywilejowanie). Nie odnosi się ono bezpośrednio do wartości kapitału zakładowego reprezentowanego przez uprzywilejowane udziały/akcje, jednak z uwagi na ich równą wartość nominalną ilość posiadanych udziałów lub akcji będzie proporcjonalna do wartości reprezentowanego kapitału zakładowego (i nieproporcjonalna do wielkości wypłaconej dywidendy).

Poza uprawnieniami związanymi z udziałami lub akcjami wspólnikom lub akcjonariuszom mogą być przyznane szczególne korzyści (art. 159 k.s.h.) lub odpowiednio uprawnienia o charakterze osobistym (art. 354 k.s.h.). Ich przyznanie musi być przewidziane w umowie lub statucie spółki. W szczególności może należeć do nich prawo powoływania lub odwoływania członków zarządu, rady nadzorczej lub prawo otrzymywania świadczeń od spółki. Uprawnienia, o których mowa, są związane ze statusem wspólnika lub akcjonariusza i nie mają związku z liczbą posiadanych udziałów lub akcji (która jednakże musi wynosić co najmniej

jeden udział/akcję, aby zachować status wspólnika/akcjonariusza), wielkością reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego czy z faktem ich uprzywilejowania. Nie ma przeszkód, aby podmiot posiadający pakiet akcji reprezentujących nie więcej niż 10% kapitału zakładowego spółki korzystał z takich uprawnień, na zasadach określonych w umowie lub statucie spółki.

Posiadanie udziałów lub akcji reprezentujących 10% kapitału zakładowego spółki nie przesądza bezpośrednio o wielkości wpływu na sprawy spółki. Zasadniczo udział taki można uznać za niewielki, jednak w rzeczywistości dużo może zależeć od uwarunkowań konkretnej spółki. W przypadku niewprowadzenia w umowie lub statucie spółki wymogu kworum dla ważności zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy nawet mniejszościowy wspólnik lub akcjonariusz może skutecznie zadecydować o sprawach spółki w przypadku niestawienia się na zgromadzeniu innych wspólników/akcjonariuszy, ponieważ uchwały co do zasady są podejmowane bezwzględną liczbą głosów, która jest liczbą głosów oddanych.

Ponadto wielkość udziału w spółce może być oceniona różnie w przypadku konsolidacji kapitału zakładowego w rękach kilku wspólników/akcjonariuszy o dużych udziałach w spółce czy też jego rozproszenia pomiędzy licznych wspólników/akcjonariuszy o niewielkich udziałach. W przypadku spółki akcyjnej znaczenie może mieć także ewentualne zróżnicowanie rodzajowe akcji polegające na występowaniu akcji niemych, które są pozbawione prawa głosu. W tej sytuacji również zmienia się proporcja między ilością posiadanych akcji oraz wartością reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego a wpływem na decyzje walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

Jakkolwiek ograniczenie pakietu udziałów lub akcji radnego gminy do 10% kapitału zakładowego spółki z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminnej osoby prawnej zmniejsza jego wpływ na taką spółkę, to – jak wynika z ww. regulacji – nie eliminuje tego wpływu całkowicie. W szczególności radny jako posiadacz udziałów lub akcji ma

odpowiadającą ich ilości liczbę głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy oraz prawo do dywidendy. Zakres tych uprawnień może być rozszerzony w przypadku uprzywilejowania udziałów lub akcji posiadanych przez radnego (oczywiście o ile umowa lub statut spółki przewidywałaby takie uprzywilejowanie). W przypadku posiadania akcji zakres uprawnień dotyczących praw głosu może być jednak także zmniejszony w przypadku posiadania akcji niemych. Podobnie może kształtować się sytuacja gminnej osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w którym uczestniczy taka osoba, będącej wspólnikiem lub akcjonariuszem spółki. Należy przypomnieć, że wielkość udziału gminnej osoby prawnej w spółce może być duża, ale może być też symboliczna, mniejsza niż wielkość udziału radnego. Stąd, mimo że 10% udział radnego może być oceniony jako udział niewielki, to może jednak okazać się w konkretnym przypadku większy niż udział gminnej osoby prawnej.

Z uwagi na uczestniczenie radnego rady gminy oraz gminnej osoby prawnej (bezpośrednio lub przez przedsiębiorcę) we wspólnym przedsięwzięciu gospodarczym nie jest wykluczone powstanie pomiędzy nimi konfliktów, które mogą dotyczyć spraw spółki. Pozycja radnego oraz gminnej osoby prawnej jako wspólników lub akcjonariuszy jest wyznaczana jedynie ilością posiadanych udziałów lub akcji i wartością reprezentowanego przez nie kapitału zakładowego oraz ewentualnymi przywilejami i uprawnieniami związanymi z udziałami/akcjami lub mającymi charakter osobisty i nie powinna przekładać się na sprawy związane z wykonywaniem mandatu radnego. Mimo wszystko wydaje się, że sytuacja bycia zaangażowanym we wspólne przedsięwzięcie gospodarcze przez gminę (lub inną gminną osobę prawną) i radnego tej gminy nie jest sytuacją dobrą z punktu widzenia rozdzielenia interesu prywatnego radnego i interesu publicznego gminy, którą reprezentuje, pełniąc funkcję publiczną.

4. Wykonywanie mandatu radnego a posiadanie udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminnych osób prawnych

Konflikt interesu prywatnego radnego oraz interesu publicznego gminy, w której uzyskał mandat, może ujawnić się nie tylko wewnątrz spółki prawa handlowego z udziałem obu tych podmiotów, ale również w wykonywaniu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Podstawowym prawem radnego jest wpływ na tworzenie lokalnego prawa poprzez głosowanie w radzie gminy nad projektami uchwał.

Uchwały mogą być podejmowane przez radę gminy w wielu różnych sprawach, m.in. w sprawach spółek z udziałem gminy lub gminnych osób prawnych (w których ewentualnie udział mógłby mieć radny) oraz podmiotów prywatnych, którymi również mogą być spółki z udziałem konkretnych radnych. Sprawy spółek gminnych będących przedmiotem uchwał rady gminy obejmują tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni, rozwiązywanie i występowanie z nich, określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f oraz g u.s.g.).

Uchwały rady gminy mogą dotyczyć też innych spraw niż przystępowanie czy występowanie gminy ze spółek. Mogą być to uchwały w sprawie stawek czy zwolnień z podatków lokalnych, zasady udzielania dotacji z budżetu gminy, których skutki dotkną różne podmioty gospodarcze, w tym te z udziałem radnych.

Analiza spraw, które są przedmiotem uchwał rady gminy, prowadzi do wniosku, że w niektórych przypadkach nie można wykluczyć zaistnienia osobistego interesu radnego w określonym wyniku głosowania. Co prawda rada gminy nie przeprowadza przetargów, nie istnieje zatem możliwość „załatwiania” przez radnego kontraktów ze strony gminy na rzecz „swojej” spółki, jednak nie można wykluczyć powstania innych sytuacji kolizji interesów radnego i gminy.

W tej sytuacji powinien znaleźć zastosowanie art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji,

jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Pojęcie interesu prawnego nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, jednak lukę tę wypełniła doktryna i orzecznictwo. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 124/13 „osobiste, realne i mające oparcie w przepisach prawa materialnego zainteresowanie radnego wynikiem głosowania przesądza o jego interesie prawnym”²⁶. Orzeczenie dotyczyło interesu prawnego radnego jako pracownika szkoły, która miała być przekształcona w filię innej szkoły, z którym to przekształceniem mogła wiązać się redukcja etatów. Sąd stwierdził, że „interes prawny radnego [...] wyraża się w samym fakcie zatrudniania go w szkole objętej uchwałą. Jeżeli bowiem uchwała dotyczy miejsca pracy danego radnego to niewątpliwie dotyczy jego interesu prawnego”. Jak wskazuje A. Rzetecka-Gil, „poszukując wspólnego mianownika dla wszystkich przypadków objętych dyspozycją art. 25a u.s.g. i uwzględniając *ratio legis* tego przepisu, uznać można, że dotyczył on będzie wszystkich sytuacji, gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały, nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania”²⁷.

Odnosząc tak sformułowany interes prawny radnego do głosowań rady gminy w sprawach spółek z udziałem radnego należy uznać, że są to sprawy, w których radny ma interes prawny. Interes prawny radnego wyraża się w samym fakcie posiadania udziałów lub akcji spółki, której dotyczy głosowanie. Niewątpliwie bowiem określony wynik głosowania rady gminy będzie miał wpływ na sytuację radnego. Powinien zatem wyłączyć się z głosowania w sprawach dotyczących spółki, w której posiada udziały lub akcje.

Należy zauważyć, że radny może być zainteresowany wynikiem głosowania w swojej sprawie niezależnie od tego, czy spółka, w której ma udziały lub akcje, jest spółką z udziałem gminnych osób prawnych. W zasadzie gdyby miał udziały lub akcje w spółce, której dotyczyłoby

²⁶ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 124/13, CBOSA.

²⁷ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

głosowanie, to udział w takiej spółce gminnej osoby prawnej nie tylko nie miałby większego znaczenia z punktu widzenia jego interesów, ale wręcz mógłby być dla niego kłopotliwy z uwagi na konieczność ograniczenia „aktywnych” udziałów lub akcji do 10%. Stąd kwestia możliwości głosowania we własnej sprawie i ograniczenie pakietu udziałów lub akcji w spółce z udziałem gminnych osób prawnych do 10% to dwie odrębne sprawy. Problemem wprowadzenia art. 24 f ust. 5 do u.s.g. nie jest to, że radny może głosować za „swoją” spółką, ale przyczyna, dla której radny może być zainteresowany posiadaniem udziałów lub akcji spółki z udziałem gminnej osoby prawnej oraz dla której należy zminimalizować wielkość pakietu jego udziałów lub akcji w tej spółce.

5. Podsumowanie

Ustawodawca w art. 24f ust. 5 u.s.g. ustanowił ograniczenie posiadanego przez radnego pakietu udziałów lub akcji spółki z bezpośrednim lub pośrednim udziałem gminnej osoby prawnej do 10% udziałów lub akcji.

Cel tego przepisu nie jest do końca jasny. Ustawodawcy nie chodziło o możliwość wykorzystywania mandatu radnego do głosowania na sesjach rady gminy na korzyść „swojej” spółki. Podobnie jak w innych sprawach dotyczących go osobiście radny podlega bowiem wyłączeniu na mocy art. 25a u.s.g.

Nie chodziło również o sytuację, w której radny właśnie dzięki wykonywanemu mandatowi ma możliwość wejścia w posiadanie udziałów lub akcji spółki z udziałem gminnej osoby prawnej, ponieważ treść art. 24 f ust. 5 u.s.g. wyraźnie stanowi, że chodzi o sytuację, kiedy osoba wybrana na radnego już przed wyborem posiadała udziały lub akcje spółki z udziałem gminnej osoby prawnej. Oczywiście treść tego przepisu rozciąga się również na sytuację, gdy radny już w trakcie wykonywania mandatu nabywa udziały lub akcje takiej spółki.

Wydaje się zatem, że celem ustawodawcy było zminimalizowanie styku pomiędzy interesem prywatnym radnego a interesem gminy, w imieniu której działa. Jest to zatem cel podobny, jak cel przyświecający innym

przepisom antykorupcyjnym, w tym art. 24 f ust. 1 u.s.g. zabraniającemu radnemu wykorzystywania mienia gminy do prowadzenia działalności gospodarczej.

Jednak w odróżnieniu od innych przepisów antykorupcyjnych ustawodawca nie zdecydował się na całkowite wyeliminowanie owego styku, pozostawiając radnemu możliwość posiadania 10% udziałów lub akcji spółki z udziałem gminnej osoby prawnej. Cel ustanowienia tego wyjątku nie jest do końca jasny. Można bowiem zauważyć, że posiadanie udziałów lub akcji spółki wypracowującej zysk w oparciu o mienie publiczne jest jakąś formą korzystania z tego mienia. Podobnie jak w sytuacji prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, radny może z tego powodu wejść w powiązania o charakterze majątkowym z gminą, w imieniu której powinien działać bezstronnie i kierując się jedynie jej interesem. 10% udziału w kapitale zakładowym może być uznane za niewiele, jednak, jak wcześniej wskazano, nie musi wykluczać pewnego wpływu na sprawy spółki i może być przyczyną powstania konfliktu interesów radnego. Skoro zatem rygorystycznie przestrzega się oddzielenia spraw prywatnych radnego od spraw gminy, to logicznym byłoby całkowite wyeliminowanie możliwości posiadania udziałów lub akcji spółek z udziałem gminnej osoby prawnej przez radnego. Mogłoby ono przybrać postać nieuczestniczenia w czasie wykonywania mandatu w prawach głosu, dywidendy i poboru wszystkich posiadanych przez radnego udziałów lub akcji spółki z udziałem gminnej osoby prawnej, a nie tylko tych przekraczających 10% udział w kapitale zakładowym.

Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na uczynienie wyjątku od ścisłego rozgraniczenia prywatnych spraw radnego i spraw gminy, powinien sformułować to ograniczenie w sposób jasny i nie budzący wątpliwości. Przede wszystkim nie może budzić wątpliwości, jakie spółki są objęte ww. ograniczeniem. Brak pewności co do zakresu pojęcia „gminna osoba prawna” powoduje, że w niektórych przypadkach (spółka z udziałem gminy mniejszym niż 100%, spółka utworzona przez związek międzygminny) osoba wybrana na radnego może nie wiedzieć, jakiego

zachowania wymaga on niej ustawodawca, czy powinna zbyć ewentualne „nadliczbowe” udziały lub akcje, czy nie.

Ponadto skoro ustawodawca chciał zminimalizować styk interesu prywatnego radnego i interesu publicznego „jego” gminy, wydaje się niezrozumiałe objęcie art. 24 f ust. 5 u.s.g. spółek z udziałem gminnej osoby prawnej każdej gminy, nie tylko tej, w której radny uzyskał mandat. Na sprawy innych gmin radny nie ma bowiem większego wpływu niż każdy inny mieszkaniec. Zasadne wydawałoby się ograniczenie zakresu art. 24 f ust. 5 u.s.g. jedynie do spółek prawa handlowego z udziałem tej gminy, w której radny uzyskał mandat.

Należy również zwrócić uwagę, że spółki prawa handlowego nie są jedynymi podmiotami, które gmina może tworzyć i których może być członkiem. Mogą być to również spółdzielnie, spółdzielnie socjalne czy stowarzyszenia. Jednoczesne posiadanie udziałów w spółdzielni przez radnego oraz gminę nie zostało przez ustawodawcę zabronione, co wydaje się niedopatrzaniem. Nielogicznym jest też, że w spółdzielni, w której co najmniej jeden udział ma gmina, radny tej gminy mógłby posiadać udziały w nieograniczonej wysokości, ale w spółce prawa handlowego, w której udziały miałyby ta spółdzielnia, wielkość pakietu udziałów lub akcji radnego podlegałaby ograniczeniu do 10%.

BIBLIOGRAFIA

Dudzik S., Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Kraków 1998.

Dybowski T., Mienie komunalne, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.

Gurdek M., Czy radny może być we władzach spółdzielni, „Wspólnota” 2012, nr 51/52.

Jagoda J., Komentarz do art. 6, [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, Kraków 2007, LEX.

Katner W. J., Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo, Warszawa 2003.

Modras A., O spółce handlowej jako gminnej osobie prawnej *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.

Pitera J., Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym, „Glosa” 2002, nr 11.

Płażek S., Komentarz do art. 24 f, [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010.

Pyziak-Szafnicka M., Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.

Rzetecka-Gil A., Samorząd gminny. Komentarz do przepisów o charakterze antykorupcyjnym, LEX/el. 2015.

Wierzbica A., Komentarz do art. 24 f u.s.g., [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX.

Wierzbica A., Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz, Warszawa 2017.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH:

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017, poz. 1393).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1560).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r., nr 94, poz. 651).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).