

Adwokat Karina Zakrzewska
Kancelaria Adwokacka, ul. Wł. Łokietka 10B/11, 97-500 Radomsko
tel. 504-009-904; NIP 772-189-50-48
e-mail: karina.zakrzewskaa@wp.pl

Tomaszów Mazowiecki, dnia 15 lipca 2026r.

STAROSTWO POWIATOWE
w Tomaszowie Mazowieckim
BIURO RADY POWIATU

Wpłynęło 16.07.2026r.

L.dz. 

OPINIA Nr RP.074.33.2026

**w sprawie oceny zaistnienia okoliczności o których mowa w art. 25 b ust. 1 ustawy
z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym**

Przewodniczący Rady Powiatu Tomaszowskiego w dniu 06 lipca 2026 r., w związku ze skierowanym do Rady Powiatu pismem Wojewody Łódzkiego znak: PNIK-I.4131.429.2026 z dnia 23 czerwca 2026 r. (wpływ do Biura Rady 24.06.2026 r.), informującym o możliwości naruszenia przez radnego Mariusza Strzępka zakazu wynikającego z art. 25 b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wystąpił do referatu prawnego o przygotowanie stosownej opinii prawnej na podstawie w/w pisma oraz zgromadzonych w tej sprawie wyjaśnień. Do prośby o sporządzenie opinii prawnej zostało załączone w/w pismo Wojewody Łódzkiego, pismo z dnia 26 czerwca 2026r., przedłożone przez radnego Rady Powiatu Tomaszowskiego Pana Mariusza Strzępka oraz pismo z dnia 01 lipca 2026r. złożone przez Panią Monikę Łazowską Dyrektora PCPR w Tomaszowie Mazowieckim.

Wobec powyższego analiza prawna oraz wnioski zawarte w niniejszej opinii zostały sformułowane w oparciu o stan faktyczny wynikający wprost i wyłącznie z przedstawionych dokumentów (tj. pisma Wojewody Łódzkiego oraz pisemnych wyjaśnień radnego i Dyrektora PCPR). Osoba opiniująca nie prowadziła własnego postępowania wyjaśniającego ani kwerendy rejestrów handlowych, przyjmując, że przekazane dokumenty są rzetelne, kompletne i zgodne z prawdą.

I. STAN FAKTYCZNY

Pismem z dnia 23 czerwca 2026 r. Wojewoda Łódzki poinformował Radę Powiatu Tomaszowskiego o możliwym naruszeniu przez radnego Pana Mariusza Strzępka zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu. Według wstępnych informacji organu nadzoru, radny miał osobiście składać wnioski o dofinansowanie oraz rozliczać faktury przed Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) w Tomaszowie Mazowieckim w ramach działalności sklepu medycznego przy ul. Słowackiego 4.

W toku podjętych czynności wyjaśniających zgromadzono następujący materiał dowodowy:

1. Pismo radnego Pana Mariusza Strzępka z dnia 26 czerwca 2026 r., w którym kategorycznie zaprzeczył on prowadzeniu i zarządzaniu działalnością gospodarczą, posiadaniu jakichkolwiek umów z Powiatem Tomaszowskim lub PCPR oraz posiadaniu pełnomocnictw do reprezentowania podmiotów gospodarczych. Radny wskazał, że mechanizm dofinansowań PFRON dotyczy pacjentów, a nie sprzedawcy.
2. Pismo Dyrektora PCPR w Tomaszowie Mazowieckim Pani Moniki Łazowskiej z dnia 1 lipca 2026 r. (znak: PCPR.III.0152.2.2026). Organ bezpośrednio obsługujący fundusze jednoznacznie wskazał, że rola Mariusza Strzępek ogranicza się wyłącznie do technicznego przekazywania do urzędu dokumentacji podpisanej uprzednio przez wnioskodawców (osoby z niepełnosprawnościami). Dyrektor PCPR potwierdziła, że radny:
 - nie uczestniczy w procesie merytorycznej oceny wniosków,
 - nie podejmuje decyzji o przyznaniu dofinansowań,
 - nie bierze udziału w rozliczeniach finansowych jako strona,
 - nie widnieje na dokumentach księgowych jako podmiot realizujący rozliczenie.

II. Podstawa prawna:

1. Art. 25 b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.) – dalej jako „u.s.p.”.
2. Art. 383 § 1 pkt 5 oraz § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.).

III. ANALIZA PRAWNA

Zgodnie z art. 25b ust. 1 u.s.p., radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym uzyskali mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.

Skutkiem naruszenia tego przepisu jest utrata mandatu - art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego.

Stosownie do treści art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U z 2025r., poz. 1480 ze zm.), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. A zatem jej pozytywnymi cechami są: a) cel działalności („zarobkowa”- tj. nakierowanie na osiągnięcie zysku (dochodu) w postaci nadwyżki przychodów nad kosztami (stratami)); b) zorganizowanie („zorganizowana działalność”-podjęcie, a także wykonywanie zostało zaplanowane pod względem prawnym i faktycznym); c) sposób wykonywania działalności (wykonywana „w sposób ciągły”-jest wykonywana w sposób regularny i powtarzalny); d) wykonywanie działalności we własnym imieniu („wykonywana we własnym imieniu”-jeżeli wywołuje ona skutki prawne dla tego, kto ją prowadzi). Wskazane cechy muszą być spełnione łącznie, aby uznać określoną działalność za działalność gospodarczą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Z kolei brak chociażby jednej z cech działalności gospodarczej, wyłącza możliwość kwalifikacji określonej aktywności jako działalności gospodarczej.

Ustawodawca w treści art. 25 b ust. 1 u.s.p. wprowadził w komentowanej normie prawnej w odniesieniu do radnych dwojakiego rodzaju ograniczenia. Po pierwsze, zakazuje radnemu bycia jednoosobowym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą, z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego, w której uzyskał mandat. Wyklucza bowiem prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek. Nadto zakazuje również prowadzenia działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami, o ile w działalności tej miałyby dochodzić do wykorzystywania mienia powiatu, w którym radny przedsiębiorca wykonuje mandat.

Analiza zakazu wyrażonego w treści art. 25 b ust. u.s.p. wymaga również zdefiniowania wyrażenia „prowadzić”, przez które, zdaniem przedstawicieli doktryny należy rozumieć samodzielną kompetencję do zarządzania sprawami przedsiębiorstwa, w którym się uczestniczy.

Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym zakazują także radnym powiatu, zarządzania cudzą działalnością gospodarczą, jeżeli w działalności tej wykorzystywane jest mienie tego powiatu, w którym radny wykonuje mandat. Termin „zarządzać” nie posiada definicji legalnej. Słownikowa definicja tego wyrazu wskazuje, że oznacza on „kierować, administrować czymś, zarządzać

gospodarstwem, majątkiem”. W literaturze przyjmuje się, że „zarządzanie obejmuje działanie na cudzy rachunek, występowanie w cudzym imieniu, ale także kierowanie określoną działalnością, podejmowanie w ramach tej działalności samodzielnych decyzji. W ustawie o samorządzie powiatowym w ramach zarządzania chodzi o działalność gospodarczą wykonywaną przez kogo innego. Przez „zarządzanie działalnością gospodarczą” należy zatem rozumieć kierowanie działalnością scharakteryzowaną w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, którą prowadzi inny podmiot będący przedsiębiorcą. Z kierowaniem tym wiąże się możliwość samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzoną działalnością, w tym zwłaszcza o sposobach pozyskiwania dochodów, formach działalności, przeznaczeniu środków stanowiących dochód itd.”. Zarządzanie działalnością gospodarczą oznacza również „prowadzenie i reprezentowanie działalności gospodarczej, dokonywanie całokształtu czynności faktycznych i prawnych dotyczących zarządzanego majątku, administrowanie tym majątkiem. Zarządzanie odnosi się do stosunku wewnętrznego, łączącego zarządzającego z tym, na rzecz kogo zarządzanie wykonuje”. Zarządzanie działalnością gospodarczą jest też rozumiane jako „kompetencja do podejmowania wiążących decyzji w zakresie prowadzonej działalności. Kompetencja taka może przysługiwać danej osobie jako organowi jednoosobowemu (jak to ma miejsce np. w przypadku dyrektora przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowego zarządu spółki handlowej) albo jako członkowi kolegielnego organu zarządzającego podmiotem gospodarczym .

Ustawa o samorządzie powiatowym zakazuje nie tylko jednoosobowego lub wspólnie z innymi osobami prowadzenia działalności gospodarczej albo zarządzania taką działalnością z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat, ale wyklucza także możliwość bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zgodnie z art. 95 § 2 k.c. czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. Zakres pojęcia przedstawicielstwa obejmuje zastępstwo bezpośrednie, przez które rozumie się działanie w cudzym imieniu na podstawie odpowiedniego upoważnienia i ze skutkami bezpośrednio dla reprezentowanego. Z uwagi na źródło umocowania przedstawiciela wyróżnia się trojaki rodzaj przedstawicielstwa: przedstawicielstwo ustawowe, pełnomocnictwo oraz prokurę. Źródłem umocowania przedstawiciela ustawowego jest przepis ustawy lub orzeczenie organu , natomiast źródłem umocowania pełnomocnika jest oświadczenie reprezentowanego (mocodawcy) . Pełnomocnictwo może mieć charakter: 1) ogólny – obejmujący umocowanie do czynności zwykłego zarządu; 2) rodzajowy – obejmujący umocowanie do określonego rodzaju, na ogół powtarzalnych, czynności prawnych; 3) szczególny – obejmujący umocowanie dla dokonania konkretnej czynności. Rodzajem pełnomocnictwa jest prokura. Zgodnie z art. 109¹ § 1 k.c. prokura jest pełnomocnictwem udzielonym przez przedsiębiorcę podlegającego

obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, które obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Analizując powyższą kwestię w odniesieniu do zakazów wynikających z art. 25b ust. 1 u.s.p., trzeba wskazać, że nie wymieniają one prokury jako niedozwolonej formy aktywności radnego. Wynika to jednak właśnie z faktu, że prokura mieści się w zakresie użytego w ustawie o samorządzie powiatowym pojęcia pełnomocnictwa. Zatem radny nie może być prokurentem w prowadzonej działalności gospodarczej, w której wykorzystywane jest mienie powiatowe tego powiatu, w którym uzyskał on mandat. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.10.2019 r., II OSK 2354/19 394 .

W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się również to, że w świetle art. 25b ust. 1 u.s.p. nie jest wymagane, aby pełnomocnik podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego uczestniczył bezpośrednio w zarządzaniu taką działalnością i miał bezpośredni wpływ na takie zarządzanie. Wystarczający jest fakt, że radny jest pełnomocnikiem z woli takiego podmiotu. Nie ma też znaczenia charakter pełnomocnictwa, a więc czy jest to pełnomocnictwo o charakterze stałym, czy jednorazowe, ogólne, czy szczegółowe, czy też do poszczególnych czynności. Ustawodawca bowiem nie określił w przytoczonym przepisie rodzaju pełnomocnictwa, co pozwala uznać, że bycie pełnomocnikiem podmiotu wykonującego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego, niezależnie od zakresu umocowania, każdorazowo koliduje ze sprawowaniem mandatu radnego.

Na tle powyższego, wymaga ponadto ustalenia czy sugerowane w piśmie Wojewody działania radnego odbywały się z „wykorzystaniem mienia powiatu”.

Definicję mienia powiatu zawiera art. 46 ust. 1 u.s.p. Zgodnie z tym przepisem „mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne”. Jest to więc ogół praw majątkowych, w skład których wchodzi nie tylko własność (nieruchomości, rzeczy ruchome), ale także cały zespół innych praw majątkowych, których wartość może być wyrażona w pieniądzu, tj. środki pieniężne.

Przedstawione osobie opiniującej dokumenty nie wskazują wprost o jaki rodzaj mienia chodzi. Niemniej jednak na podstawie w/w dokumentów opiniująca na potrzeby opinii przyjęła, że sprawa dotyczy środków pochodzących z PFRON. Kwestią zatem zasadniczą jest ustalenie czy środki finansowe pochodzące z PFRON mogą zostać uznane za mienie powiatu w rozumieniu art. 25 b ust. u.s.p.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stosownie do treści art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U z 2026r., poz. 884) jest funduszem celowym, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych , co oznacza, że zgodnie z art. 9 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych jest jednym z podmiotów tworzących finanse publiczne. Fundusz posiada osobowość prawną.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu;

Środki pochodzące z Funduszu mogą być wydane wyłącznie na określone ustawowo cele, czyli na wsparcie, integrację oraz aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Powiat natomiast odpowiada jedynie za prawidłowe zarządzanie, podział (według algorytmu) oraz rozliczenie tych środków, w konsekwencji czego należy uznać iż środki z PFRON nie stanowią mienia powiatu.

IV. WNIOSKI

W świetle powyższego, uznać należy zatem, iż kluczowym przejawem prowadzenia, zarządzania lub reprezentowania działalności gospodarczej jest zaciąganie zobowiązań w imieniu danego podmiotu. Czynność ta materializuje się przede wszystkim poprzez składanie oświadczeń woli i osobiste podpisywanie umów handlowych, kontraktów, aneksów czy dokumentów rozliczeniowych (np. faktur).

W analizowanej sprawie, bazując na przedłożonych dokumentach oraz wyjaśnieniach brak dowodów, które potwierdzałyby, aby radny Pan Mariusz Strzępek wykonywał przed Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Tomaszowie Mazowieckim jakiegokolwiek z w/w czynności, prowadząc, zarządzając lub reprezentując działalność gospodarczą. Samo fizyczne przyniesienie wniosku wypełnionego i podpisanego przez innego obywatela nie czyni radnego stroną postępowania administracyjnego ani beneficjentem środków finansowych. Czynność ta nie nosi znamion „prowadzenia działalności gospodarczej” ani „reprezentowania przedsiębiorcy”.

W działaniu tym brak jest elementu zarobkowego oraz decyzyjnego ze strony radnego.

W związku z powyższym, jak również przyjmując, iż środki PFRON nie stanowią mienia powiatu, uznać należy, iż zgromadzony materiał dowodowy nie daje podstaw do stwierdzenia, że radny Pan Mariusz Strzępek naruszył zakaz określony w art. 25b ust. 1 u.s.p.