

Jakub Jan Zięty

Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej

Reasons for refusal to provide gmina councillors with information about activities of a municipal company

The subject of the article is the analysis of the rights of councillors regarding an individual oversight of municipal companies. The article identifies interpretation problems that may arise in the exercise of these powers. Doubts may concern the definition of entities obliged to provide information, linking the scope of information with the mandate exercised by a gmina (commune) councillor. Additionally, the problem of refusal or failure to provide information to councillors arises. If such information is classified as public, councillors may attempt to obtain it only according to the relevant statute. However, if this qualification is taken into account, the introduction of separate provisions, which are not sanctioned, raises doubts.

Keywords: municipal company, communal legal person, gmina councillor, control, local government

Przedmiotem artykułu jest analiza uprawnień radnych do indywidualnej kontroli spółek komunalnych. W artykule wskazano problemy interpretacyjne, które mogą się pojawić przy korzystaniu z tych uprawnień. Wątpliwości mogą dotyczyć określenia podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji, powiązania zakresu informacji z mandatem wykonywanym przez radnego gminy. Dodatkowo pojawia się problem odmowy lub braku udzielenia informacji radnym. Jeżeli zakwalifikować je jako informację publiczną, to radni mogą próbować uzyskać informacje wyłącznie w trybie właściwej ustawy. Jednak przy tej kwalifikacji wprowadzenie odrębnych przepisów, które nie są sankcjonowane, budzi wątpliwości.

Słowa kluczowe: spółka komunalna, gminna osoba prawna, radny gminy, kontrola, samorząd terytorialny

Doktor hab. nauk prawnych, radca prawny, prof. UW-M ■
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra
Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego, współpracownik Centrum Biogospodarki
i Energii Odnawialnych, OLSZTYN, POLSKA ■
jakub.ziety@uwm.edu.pl ■ <https://orcid.org.0000-0002-1243-3394>

Wstęp

Jednym z uprawnień, jakie ustawodawca przyznał radnym gmin¹, jest indywidualne prawo kontroli działalności spółek z udziałem jednostek samorządu te-

¹ Analogiczne uprawnienie przyznano także radnym powiatów i województw, odpowiednio art. 21 ust. 2a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920, ze zm.) oraz art. 21 ust. 3b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samo-

rytorialnego. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² radny³ ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność między innymi spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej⁴. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej celem wprowadzonych rozwiązań było wzmocnienie pozycji radnego przez nadanie mu uprawnień kontrolnych o zakresie przedmiotowym podobnym do uprawnień posłów oraz senatorów, jednak ograniczonych kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany⁵. W założeniu uprawnienia te mają ułatwić reali-

zacji w województwie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668, ze zm.). Uwagi dotyczące radnych gminy mogą znaleźć odniesienie do innych samorządów.

- ² T.j. Dz.U. 2021, poz. 1372, ze zm.; dalej: u.s.gm. Obecna treść art. 24 ust. 2 u.s.gm. obowiązuje od 1 stycznia 2019 r. Zmiana została wprowadzona ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130; dalej: ustawa zmieniająca.
- ³ Uprawnionym do uzyskiwania informacji jest radny, czyli osoba, która została wybrana do pełnienia tej funkcji (uzyskała mandat) i złożyła ślubowanie. W okresie między wyborem a złożeniem ślubowania osoba wybrana nie korzysta z uprawnień związanych z pełnieniem funkcji radnego, w tym uprawnień wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.gm. Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, 2018, LEX.
- ⁴ Przyznane radnym uprawnienie w swojej konstrukcji jest podobne do uprawnień kontrolnych przysługujących posłom i senatorom. Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2016, poz. 1510, ze zm.), zgodnie z nim: „W wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”. Zob.: J.J. Zięty, *Obowiązek udostępniania informacji przez spółki samorządowe posłom i senatorom na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 97–110; J. Juchniewicz, *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 13, s. 16–22. Uprawnienie do żądania informacji na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.gm. nie wyłącza możliwości korzystania przez radnych z uprawnień wynikających z prawa każdego obywatela do uzyskania informacji publicznej na podstawie przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176, ze zm.
- ⁵ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowa-

zając obowiązków radnych, w tym obowiązku aktywnego brania udziału w pracach rady gminy i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Dodatkowe uprawnienia mają też na celu wzmocnienie funkcji kontrolnych rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego względem organu wykonawczego⁶. Przyznanie radnym indywidualnych uprawnień daje im możliwość samodzielnego uzyskiwania informacji potrzebnych do oceny przedstawianych przez organ wykonawczy informacji, zawartych chociażby w raporcie o stanie gminy⁷. Ocena może zależeć od informacji posiadanych przez spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Uprawnienia radnych nie są nieograniczone, a ich granice wyznaczają: a) zakres uprawnień wynikających z wykonywania mandatu radnego, b) dobra osobiste innych osób, c) przepisy o tajemnicy prawnie chronionej⁸. Ponadto uprawnienia te ograniczone są do jednostek organizacyjnych tej gminy, w której radny uzyskał mandat, oraz do tych informacji, które są konieczne do sprawowania obowiązków radnego. Kontrola realizowana przez radnych, jak wskazuje się w literaturze, ma pośrednio wzmocnić pozycję całej rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego względem organu wykonawczego⁹.

Zakres indywidualnego uprawnienia radnego jest niezależny od uprawnień kontrolnych rady gminy w ramach czynności wykonywanych przez komisję rewizyjną czy inne komisje rady – zarówno stałe, jak i doraźne. Do jego realizacji radny nie potrzebuje dodatkowego umocowania przez radę gminy w formie uchwały czy powołania do właściwej komisji. To rozróżnienie jest najbardziej widoczne na tle dopuszczalności kontroli zadań wykonywanych przez spółki komunalne. O ile takiej kontroli w spółce nie może realizować rada czy komisja

nia niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001/VIII kad., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> [dostęp sierpień 2021 r.].

⁶ Zob. C. Martysz, Komentarz do art. 24 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, 2021, LEX.

⁷ W orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego (NSA) pojawiają się poglądy, że radzie gminy przysługuje uprawnienie do kontroli spółek komunalnych. Jako argument przywoływany na poparcie takiego stanowiska wskazuje się właśnie przyznanie radnym uprawnień do indywidualnej kontroli spółek. Tak: NSA w wyroku z 12 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19. Zob. odmienne stanowisko niż prezentowane orzeczeniu: J.J. Zięty, *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019 r., I OSK 657/19, dotyczącego kontrowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7, s. 40–47. Zob. też G. Węgrzyn, *Zakres uprawnień kontrolnych rady gminy. Omówienie do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4, s. 82–88.

⁸ Zob. S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne i kontrolne radnego* [w:] S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, 2018, LEX.

⁹ Zob. C. Martysz, Komentarz do art. 24, *op. cit.*

rewizyjna (czym innym jest natomiast dopuszczalność kontroli powierzonych zadań czy kontroli działań podejmowanych przez organ wykonawczy jako zgromadzenie spółki), o tyle już sam radny może dokonywać takiej kontroli w ramach indywidualnego uprawnienia.

Niestety ogólne sformułowanie przepisu art. 24 ust. 2 u.s.gm. powoduje, że korzystanie z uprawnień przez radnych może napotykać przeszkody po stronie zobowiązanych spółek. Poza zawartymi we wskazanym wyżej przepisie przesłankami odmowy udzielenia informacji radnemu zarząd może nie chcieć udostępnić ich jako niekorzystnych z punktu widzenia polityki spółki. Z reguły może dotyczyć to kosztów prowadzenia działalności, planowanych przedsięwzięć czy kierunków rozwoju spółki. Informacje takie mogą być szczególnie wrażliwe, gdy dotyczą np. wprowadzania podwyżek opłat za usługi świadczone przez spółki na rzecz mieszkańców. Brak uregulowania procedury weryfikującej odmowę udzielenia przez zarząd informacji może zachęcać do wykorzystania w tym celu przesłanek zawartych w art. 24 ust. 2 u.s.gm. Wystarczy, aby spółka kwestionowała związek żądanych przez radnego informacji z zakresem zadań i kompetencji rady gminy¹⁰. Zakładając, że brak jest trybu, w jakim spór na tle odmowy udzielania informacji miałby być rozstrzygany, w konsekwencji zarząd nie udzieliłby żądanej przez radnego informacji.

W dalszej części artykułu zostaną omówione powyższe kwestie, jednak z ograniczeniem do spółek gminnych. Już w tym miejscu należy wskazać, że uprawnienia radnych wzorowane są na uprawnieniach posłów i senatorów – niestety ustawodawca, tworząc nowe przepisy, powielił mankamenty dotyczące wcześniejszych rozwiązań¹¹. Na niedoskonałości w ukształtowaniu uprawnień posłów i senatorów wielokrotnie wskazywano w literaturze, a także w opracowaniach i opiniach formułowanych na potrzeby Biura Analiz Sejmowych¹². Mimo słusznych uwag nie skorzystano z możliwości poprawy istotnych wady przy kształtowaniu przepisów dotyczących uprawnień radnych samorządowych.

¹⁰ Na tego typu wątpliwości wskazuje się w literaturze. Zob.: P. Michalski, *Sprawowanie nadzoru nad spółką samorządową* [w:] M. Kościelak, P. Michalski, *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018; S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*; C. Martysz, *Komentarz do art. 24, op. cit.*

¹¹ A. Szymt, *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 983–995; J. Róg, *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5, s. 46–52; B. Wilk, *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 68–84.

¹² P. Sarnecki, *Immunitet posłów i senatorów w radach pozaparlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 9–27; P. Czarny, *W sprawie skutków nieudzielenia posłom informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6, s. 174–182; *idem*, *W sprawie obowiązku udzielania posłom informacji przez przedstawicieli organów państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4, s. 129–139.

Adresaci żądania radnych

Adresatami żądania radnego zobowiązanymi do udzielenia informacji zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.gm. są: 1) spółki z udziałem gminy, 2) spółki handlowe z udziałem gminnych osób prawnych, 3) gminne osoby prawne. Formułując poszczególne kategorie podmiotów, ustawodawca zastosował pojęcia, które mogą – i zapewne będą – budzić wątpliwości interpretacyjne. Problemem może okazać się także kwestia zakresu użytych w art. 24 ust. 2 u.s.gm. pojęć „spółka” i „spółka handlowa”, które w doktrynie prawa cywilnego mają swoje znaczenie desygnatywne. To pierwsze jest szersze niż drugie z wymienionych.

Pojęcie spółki handlowej obejmuje: spółkę jawną, spółkę partnerską, spółkę komandytową, spółkę komandytowo-akcyjną, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, prostą spółkę akcyjną, spółkę akcyjną. Do tych kategorii można dodać spółkę europejską czy europejskie zrępowanie interesów gospodarczych. Natomiast samo słowo „spółka” obejmuje również nieposiadającą podmiotowości prawnej możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć przez zawarcie umowy spółki cywilnej. Powyższego nie zmienia fakt, że w pierwszej kategorii pojawia się odnośnik do udziału w tych spółkach gminy.

Pojęcie udziału może mieć różne znaczenie, jednak w kontekście użytym w art. 24 ust. 2 u.s.gm. należałoby raczej odnosić je do udziału rozumianego jako ogół praw i obowiązków współnika, jakie mu przysługują z racji wiążącego go ze spółką stosunku członkostwa. Stosunek ten występuje zarówno w spółkach osobowych, jak i kapitałowych. Jednak w rozumieniu pierwszej kategorii podmiotów, tj. spółek z udziałem gminy, należy odnieść je do udziału, jakim dysponuje gmina w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub w spółce akcyjnej. Za takim poglądem przemawiają przepisy ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz.U. 2021, poz. 679, ze zm.; dalej: u.g.k.). Zgodnie z art. 9 ust. 1 przywołanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych¹³. Tym samym pojęcie spółki z udziałem gminy nie obejmuje spółek

¹³ Co do wprowadzenia zmian w ustawie o gospodarce komunalnej można wyróżnić trzy poglądy: pierwszy dopuszczający możliwość posługiwania się spółkami osobowymi oraz kapitałowymi do realizacji zadań własnych; drugi pogląd, zgodnie z którym zadania mogą być realizowane wyłącznie przez spółki kapitałowe; trzeci – że spółki osobowe mogą być powoływane przez jednostki samorządu terytorialnego, ale wyłącznie w przypadku, gdy wynika to wprost z przepisu prawa. Szerzej w zakresie różnych poglądów zob. N. Chyb, *Dopuszczalność korzystania przez gminy z osobowych form spółek handlowych przy prowadzeniu gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 42–52. Dopuszczalność korzystania z form spółek osobowych jest, jak się wydaje, możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim ustawodawca wyraźnie na to pozwala. Zob. J.J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 36–37. Obecnie nie powinno być wątpliwości, że gmina może za-

osobowych oraz spółek cywilnych. Za wyłączeniem spod pojęcia spółek z udziałem gminy spółki cywilnej przemawia sformułowanie użyte w tytule rozdziału 3 ustawy o gospodarce komunalnej, czyli „Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego”. W treści tego rozdziału ustawodawca odwołuje się wyłącznie do spółek handlowych. Tym samym spółka cywilna nie jest dopuszczalną formą realizacji zadań przez gminę, a w konsekwencji nie mieści się w zakresie wymienionego wyżej pojęcia. Użyte w art. 24 ust. 2 u.s.g.m. pojęcie spółek z udziałem gminy obejmuje swoim zakresem wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne.

Pojęcie spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych co do zasady może mieć szersze pojęcie znaczeniowe niż spółki z udziałem gminy. Spółki handlowe to nie tylko spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna, ale także prosta spółka akcyjna oraz spółki osobowe (jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna). Jeżeli przyjmiemy, że realizacja zadań własnych w określonych dla gminy formach dotyczy także gminnych osób prawnych, to będą one mogły tworzyć wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Jednak takie założenie musiałoby wynikać z interpretacji przywołanego wyżej art. 9 u.g.k. oraz art. 10 u.g.k. Posłużenie się w art. 24 ust. 2 u.s.g.m. w odniesieniu do gminnych osób prawnych szerszym pojęciem spółek handlowych może wskazywać na dopuszczalność przystępowania do nich tych właśnie podmiotów. Przepis powyższy nie rozstrzyga wprost tej kwestii, a jego sformułowanie może być celowym zabiegiem ustawodawcy. Pozwala on, niezależnie od przyjętej koncepcji, na żądanie przez radnego informacji od każdego podmiotu, w którym uczestniczy gminna osoba prawna.

Kolejne wątpliwości mogą pojawić się w odniesieniu do dwóch kolejnych kategorii podmiotów, tj.: a) spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, b) gminnych osób prawnych. Rozbieżności interpretacyjne mogą dotyczyć desygnatowego zakresu pojęcia gminna osoba prawna. Zagadnienie to jest częścią szerszej dyskusji dotyczącej rozróżniania w ustawach samorządowych pojęć gminna jednostka organizacyjna i jednostka organizacyjna gminy. Te dwa sformułowania nie mają takiego samego zakresu znaczeniowego¹⁴. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie gminna jednostka organizacyjna oznacza jednostkę utworzoną przez gminę w celu realizacji jej zadań. A. Szewc w kontekście cywilnoprawnym dzieli gminne jednostki organizacyjne na dwie kategorie: 1) samorządowe osoby prawne – jednostki wyposażone w osobowość prawną niezależną od cywilnej osobowości ich macierzystej jednostki samorządu terytorialnego; 2) jednostki organizacyjne niemające takiej podmiotowości, lecz wchodzące

kładać oraz przystępować wyłącznie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej.

¹⁴ Zob. B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 67–70; J.J. Zięty, *Glosa, op. cit.*, s. 40–47.

w skład osoby prawnej, jaką jest ich macierzysta jednostka samorządu terytorialnego¹⁵. Autor ten zauważa, że pojęcie gminnych jednostek organizacyjnych może być ujmowane szeroko (obejmując zarówno gminne osoby prawne, jak i inne jednostki organizacyjne) i wąsko (obejmując wyłącznie jednostki organizacyjne, które nie zostały wyposażone w osobowość prawną)¹⁶. Tak określonym zakresom w zasadzie odpowiada podział gminnych jednostek organizacyjnych na gminne osoby prawne i jednostki organizacyjne gminy¹⁷. Gminnymi osobami prawnymi byłyby gminne jednostki organizacyjne, które zostały wyposażone w osobowość prawną. Natomiast pojęcie jednostka organizacyjna gminy oznaczałaby gminną jednostkę organizacyjną, która jest częścią struktury organizacyjnej gminy (tj. samorządowy zakład budżetowy czy jednostka budżetowa)¹⁸. Ustawodawca nie definiuje pojęcia gminnej osoby prawnej¹⁹. W ustawie o samorządzie gminnym wymienione są jedynie niektóre podmioty mieszczące się w zakresie znaczeniowym powyższego pojęcia, tj.: gmina, związek międzygminny (art. 43 u.s.g.m.), stowarzyszenia gmin (84 u.s.g.m.), stowarzyszenia gmin i powiatów, fundacje gmin, przedsiębiorstwa komunalne, instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ), spółdzielnie²⁰. Brak szczególnej definicji

¹⁵ Zob. A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2005, nr 3, s. 105 i n.

¹⁶ Zob. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 132–133.

¹⁷ B. Dolnicki, *Gminne jednostki*, *op. cit.*, s. 67–68.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 15 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 664/09; B. Dolnicki, *Gminne jednostki*, *op. cit.*, s. 67.

¹⁹ Pojęcie „komunalnych osób prawnych” występuje w Konstytucji RP. Zostało ono użyte w celu zbiorczego określenia osób prawnych, które powiązane są z jednostkami samorządu terytorialnego zależnościami o charakterze funkcjonalnym, organizacyjnym i majątkowym. Funkcjonalne powiązanie polega na tym, że osoby prawne podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej (regionalnej). Organizacyjny związek to taki, w którym zwierzchnictwo nad nimi wykonuje gmina, powiat, województwo, przy czym może ono przybrać różne formy. Wreszcie powiązanie majątkowe polega na tym, że, co prawda, osoby prawne są w znaczeniu prawnym podmiotami mienia im przydzielonego, ale, po pierwsze, najczęściej mienie to zostało – przynajmniej gdy chodzi o ich fundusz założycielski – wydzielone z mienia gminy, powiatu lub województwa; po drugie, jednostki samorządu terytorialnego, mając prawa zwierzchnie do osób prawnych, w różny sposób mogą wpływać na losy ich mienia; po trzecie, z chwilą likwidacji komunalnych osób prawnych należące do nich mienie, po zaspokojeniu zaciągniętych przez nie zobowiązań, wchodzi bezpośrednio w skład majątku jednostek samorządu terytorialnego. Za: T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 6.

²⁰ Tak C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, LEX. W odniesieniu do fundacji komunalnych E. Gniewek wyraził pogląd, że do gminnych osób prawnych nie należą fundacje komunalne. Zob. *idem*, *Prawo rze-*

pojęcia gminnych osób prawnych powoduje, że w zakresie spółek handlowych z udziałem gminy, kwalifikacja ich do tej kategorii budzi liczne wątpliwości. Przejawiają się one różnymi prezentowanymi w tym zakresie stanowiskami. Pierwsze, najdalej idące, uznaje, że za gminne osoby prawne należy uznać wyłącznie jednoosobowe spółki gminy²¹. Drugie stanowisko uznaje za gminne osoby prawne wyłącznie te spółki z udziałem gminy, w których dysponuje ona więcej niż 50% kapitału²². W końcu trzecie stanowisko wskazuje, że gminnymi osobami praw-

czowe, Poznań–Kluczbork 1996, s. 83. Również we wcześniejszej literaturze wątpliwość budziła sytuacja prawna związków miast na prawach powiatów i gmin. Zob. P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 24.

²¹ Tak: T. Dybowski, *Mienie komunalne [w:] Samorząd terytorialny. Zagadnienia administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 268; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej, op. cit.*, 2017, LEX; C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 52 i n.; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 177 i 178; S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 38–49; A. Modras, *Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 61; K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 498. W tym duchu wypowiedzieli się również A. Deloff-Białek i G. Wyszogrodzki. Zgodnie z ich stanowiskiem: „Za gminną osobę prawną poza gminą należy uznać te osoby prawne, które zostały utworzone przez gminę, w stosunku do których jedynie gmina lub gminy mają prawa własności (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach). W sytuacji gdy gminie lub gminom nie przysługuje całość praw własności, podmioty te nie mogą zostać uznane za gminne osoby prawne”, zob. A. Deloff-Białek, G. Wyszogrodzki, *Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście relacji między jednostką samorządu terytorialnego a spółką komunalną*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 4, s. 50–51. M. Stahl poparła stanowisko T. Dybowskiego, wskazując, że nawet jeden udział innego niż gmina podmiotu pozbawia spółkę statusu gminnej osoby prawnej, zob. M. Stahl, *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli [w:] Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1754.pdf>, s. 19 [dostęp 24 maja 2021 r.]. Takie stanowisko można również znaleźć w orzecznictwie, zob.: uchwała składu 7 sędziów SN z 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72; uchwała SN z 10 stycznia 1992 r., sygn. akt III CZP 140/91, OSNC 1992, nr 6, poz. 109; wyrok NSA z 15 października 1993 r., sygn. akt I SA 1925/92, ONSA 1994, nr 4, poz. 149.

²² T. Rabska, *Zakaz działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 100. Za takim stanowiskiem na gruncie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publicz-

nymi są te podmioty, w których gmina może decydować o ich najważniejszych sprawach, np. zmianie umowy, połączeniu. Prawną podstawą takiego działania byłoby odpowiednio: udział kapitałowy, ilość głosów²³. W doktrynie, w pewnym zakresie, doprecyzowano kryteria uznania gminy za podmiot wywierający decydujący wpływ na spółkę. Zaproponowano, aby za gminne osoby prawne można było uznać takie podmioty, które są przedsiębiorcami publicznymi²⁴.

Wskazanych wyżej wątpliwości nie rozwiązał ustawodawca, uchwalając art. 24 ust. 2 u.s.gm. Nie rozwiązują ich również wprowadzane na potrzeby różnych ustaw pojęcia podmiotu publicznego czy przedsiębiorstwa publicznego²⁵. W tworzonych definicjach ustawodawca stosuje kryteria dotyczące określonego sposobu wywierania wpływu na dany podmiot (spółkę) przez podmiot publiczny. Jednak nie przesądza to kwestii kwalifikacji spółki jako gminnej osoby prawnej w świetle realizacji uprawnień radnego do indywidualnej kontroli. Zgłaszane wątpliwości mogłyby być rozwiązane przez wprowadzenie w art. 24 ust. 2 u.s.gm. odwołania do odpowiedniej definicji zawartej w obowiązujących przepisach.

Powyższe analizy art. 24 ust. 2 u.s.gm. skutkują kilkoma możliwymi interpretacjami. Przyjęcie najdalej idącego stanowiska, że gminną osobą prawną są wyłącznie spółki jednoosobowe, powoduje, iż nie znajdują się one w pierwszej kategorii spółek z udziałem gminy, ale w kategorii trzeciej – gminnych osób prawnych. Przyjęcie szerszych interpretacji skutkuje nakładającymi się zakresami poszczególnych pojęć, tj. spółki z udziałem gminy oraz gminnej osoby prawnej. O ile w praktyce w ostateczności te doktrynalne rozważania dotyczące tych dwóch pojęć nie miałyby wpływu na określenie katalogu adresatów żądania udzielenia radnemu informacji, o tyle problem ten w szczególności pojawiłby się w przypadku ustalenia zakresu pojęcia spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych. Przyjęcie węższych lub szerszych interpretacji pojęcia gminna

ne opowiedziała się również A. Wierzbica, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008, s. 26.

²³ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 73; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 124–127; P. Zaborniak, *Zakres podmiotowy uchwał w sprawach cen i opłat za usługi komunalne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2003, nr 2, s. 102; J. Jagoda, Komentarz do art. 43 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz aktualizowany*, red. B. Dolnicki, 2021, LEX.

²⁴ J. Jagoda, Komentarz do art. 43, *op. cit.* Autorka ta odnosi się do kryteriów wprowadzonych przez przepisy ustawy z 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców.

²⁵ Zob. za przykład przepisy: ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych; ustawy z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

osoba prawna spowodowałoby dość znaczne ograniczenie podmiotów zobowiązanych do udzielenia radnemu informacji. Przy wąskim rozumieniu jedynie spółki handlowe, w których uczestnikami pozostawałyby jednoosobowe spółki gminy, byłyby zobowiązane do udzielenia informacji radnym. W przypadku przyjęcia szerszej interpretacji zakres zobowiązanych podmiotów rozszerzyłby się na spółki z udziałem spółek z decydującym wpływem gminy. Poza zakresem ewentualnego sporu pozostają te spółki handlowe, w których uczestniczą podmioty z mniejszościowym udziałem gminy.

Przedstawione wyżej analizy pokazują, jak przyjęcie jednej z interpretacji będzie wpływało na krąg adresatów zobowiązanych do udzielenia radnemu informacji koniecznych do wykonywania przez niego mandatu. Tak określony zakres podmiotowy przepisu daje możliwości podważania przez spółkę obowiązku udzielenia radnemu żądanych informacji.

Forma i zakres żądania

Zakres uprawnień radnego wynikający z art. 24 ust. 2 u.s.gm. obejmuje prawo do: 1) uzyskiwania informacji i materiałów, 2) wstępu do pomieszczeń, gdzie znajdują się żądane informacje i materiały, 3) wglądu w działalność adresata wniosku (spółki). Jednak wszystkie żądane informacje i materiały oraz działania muszą wiązać się z wykonywaniem przez radnego mandatu²⁶. Jeżeli żądane dane nie będą związane z wykonywaniem mandatu, nie muszą być udostępniane, jako pozostające poza zakresem przyznanego radnemu uprawnienia. Przy tak określonym związku niezwykle istotne jest odniesienie się do zakresu, w jakim radny może wykonywać mandat²⁷. Pod tym pojęciem powinno rozumieć się wszelkie czynności radnego, zarówno faktyczne, jak i prawne, które służą bezpośrednio realizacji kompetencji radnego związanych z jego udziałem w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz działaniem na rzecz wspólnoty. Wśród tych działań w doktrynie ujmuje się te, „które bezpośrednio wiążą się z udziałem w pracach orga-

²⁶ Ustawodawca nie wskazał formy, w jakiej radny może złożyć żądanie (wniosek) o udostępnienie informacji, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.gm. W teorii może ono przybrać formę ustną, pisemną czy dokumentową, a także zrównane z nimi formy opatrzone podpisem elektronicznym. W praktyce wykonanie uprawnienia będzie jednak wymagało posiadania przez wnioskodawcę potwierdzenia złożenia żądania i daty jej dokonania. W przeciwnym wypadku trudny do ustalenia może być fakt złożenia wniosku.

²⁷ Warto wskazać, że radny wykonujący uprawnienia wynikające z mandatu, w tym realizując uprawnienia do informacji, korzysta ze statusu funkcjonariusza publicznego i przysługującej mu w tym zakresie ochrony prawnej. Zob. S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*, oraz wyrok WSA w Poznaniu z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 49/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dalej: CBOSA).

nu stanowiącego, jego komisji lub innych gremiów, o ile bierze on w nich udział na podstawie statutu, uchwał organu stanowiącego lub innych przepisów prawa jako członek rady (sejmiku), a także – z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Innymi słowy, na wykonywanie mandatu radnego składają się działania służące realizacji jego uprawnień i obowiązków, które stanowią element szeroko rozumianego procesu decyzyjnego w radzie (sejmiku). [...] W tym sensie, wspomniane uprawnienia informacyjne stanowią jedną z gwarancji prawidłowego, rzetelnego wykonywania mandatu radnego. Pozwalają one bowiem zgromadzić dane umożliwiające wzięcie udziału z pełnym rozeznaniem w procesie decyzyjnym w radzie (sejmiku). Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że organ stanowiący i jego komisje realizują funkcję kontrolną w stosunku do organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych²⁸.

Przyjęcie powyższego poglądu co do zakresu mandatu należałoby przenieść na grunt działań radnych, realizujących swoje uprawnienia w odniesieniu do spółek. Co do zasady wykonywanie mandatu związane jest z kompetencjami i uprawnieniami rady. W tym zakresie zatem radny będzie mógł uzyskiwać informacje ze spółek, jeżeli mają służyć wykonywaniu tych uprawnień. Tak zakreślone kompetencje są dość szerokie, ponieważ i zakres uprawnień gminy w odniesieniu do działań podejmowanych w spółkach przez organy gminy jest szeroki. Warto wskazać, że radny będzie mógł się pytać o działania podejmowane przez organy spółki, w szczególności działania wójta działającego w ramach zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia akcjonariuszy). W tym kontekście zakresem informacji będą objęte chociażby zadania realizowane przez spółkę, zdarzenia ekonomiczne ujęte w sprawozdaniu finansowym²⁹. W orzecznictwie pojawił się pogląd o możliwości dokonywania kontroli spółek komunalnych przez radę gminę (komisję rewizyjną)³⁰. Jeżeli przyjmemy takie stanowisko, to w zasadzie każdy aspekt funkcjonowania spółki z udziałem gminy lub gminnych osób prawnych będzie podlegał indywidualnemu prawu kontroli radnych. Jeżeli jednak przyjmemy odmienne stanowisko, to radny będzie mógł uzyskiwać informacje o działaniach organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego realizujących uprawnienia właścicielskie gminy i w tym zakresie uzyskiwać informacje z tym związane. Uzyskanie informacji, chociażby dotyczących stanu gminy, może powodować, że w praktyce radny uzyska dość daleko idące uprawnienia informacyjne dotyczące również spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego czy gminnych osób prawnych. Jeżeli chodzi o zakres informacji, to należy rozumieć przez nie „każdy opis jakiegos wycinka rzeczywistości, czyli komunikat o jego właściwościach, bez względu na to, czy jest on prawdziwy i w jakiej formie został utrwalony. Informacja stanowi więc pewien zespół danych i w tym

²⁸ S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*

²⁹ Zob. J.J. Zięty, *Glosa*, *op. cit.*, s. 40–47.

³⁰ Zob. wyrok NSA z 12 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19.

sensie ma charakter zasobu intelektualnego, a nie fizycznego. Pozwala to odróżnić informację od nośnika, na którym została ona zapisana. Nośnikiem jest każdy przedmiot materialny, w którego fizycznych właściwościach odzwierciedlono jakieś dane zewnętrzne w stosunku do niego. Informacja istnieje, więc w sensie intelektualnym niezależnie od nośnika, ale jest z nim związana w ten sposób, że bez nośnika nie jest możliwe ustalenie i odzwierciedlenie jej treści³¹. Przy czym wskazuje się, że chodzi tu zarówno o informacje istniejące, jak i mogące być wytworem tych informacji³². Należy ostrożnie podchodzić do żądania od adresata przetworzenia informacji i wytworzenia na jej podstawie nowych opracowań. O ile faktycznie można uznać, że sporządzenie zestawienia informacji prostych mieści się w zakresie uprawnienia radnego, to wytworzenie informacji przetworzonej już nie. Natomiast pod pojęciem materiałów w literaturze rozumie się nośniki (dokumenty, przedmioty lub ich części), które pozwalają na dekodowanie informacji na podstawie zawartych w nich danych³³. Dokumentem będzie każdy nośnik zawierający powyższe informacje, bez znaczenia jest forma tego nośnika (materialna czy dane zapisane w pamięci komputera). Wszystkie te informacje oraz dokumenty, jeżeli wiążą się z zakresem wykonywania mandatu, mogą być elementem żądania radnego. Problemem może być kontakt z pracownikami posiadającymi określone informacje, które nie przybrały formy dokumentu. Przepis nie przewiduje możliwości uzyskiwania informacji od pracowników.

Uprawnienie do wglądu lub otrzymania dokumentów może być realizowane zarówno przez żądanie przekazania określonych informacji i zawierających je dokumentów, jak też przeglądania ich w pomieszczeniach, w których znajdują się te dane. Korelacja między uprawnieniem do żądania określonych informacji i dokumentów z prawem wstępu do pomieszczeń, gdzie się ono znajduje, oznacza prawo wstępu radnego nie tylko do pomieszczeń znajdujących się w posiadaniu adresata żądania, ale również innych podmiotów, które realizują na rzecz adresata zadania³⁴. W tym ostatnim zakresie może to być związane z zawarciem umowy o powierzeniu danych osobowych czy przechowywania dokumentów (archiwalnych lub księgowych) itp. Warto natomiast zaznaczyć, że wstęp do tych pomieszczeń powinien następować z zapewnieniem przez podmiot kontrolowany przestrzegania obowiązujących przepisów.

Uprawnienie do wglądu w działalność podmiotu należy także odnosić do możliwości uczestniczenia w spotkaniach, podczas których wytwarzane są lub omawiane informacje związane z zakresem wykonywania mandatu radnego. Może to powodować uczestnictwo radnego w posiedzeniach zarządu, walnych

³¹ S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, op. cit.

³² *Ibidem*.

³³ Zob. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 275–276.

³⁴ Podobnie S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, op. cit.

zgromadzeniach spółek czy radach nadzorczych. Zastrzec natomiast należy, że uczestnictwo będzie ograniczone jedynie do tych części, w których wytwarzane bądź omawiane są przedmiotowe informacje lub zawierające je dokumenty, nie musi to być zatem uczestnictwo w całości spotkania³⁵. Radny, realizując opisywane uprawnienia, nie ma np. prawa do zabierania głosu lub udzielania porad. Co więcej, w praktyce radny powinien mieć dostęp do tych części posiedzenia, na których omawiane są informacje, których żądał. Radny nie jest uprawniony do uzyskania innych niż żądane informacje i materiały.

Ograniczenia uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.gm.

Uprawnienia radnych wynikające z art. 24 ust. 2 u.s.gm. nie są bezwzględne. Doznają one ograniczeń w sytuacji, kiedy naruszają dobra osobiste innych osób lub tajemnicę prawnie chronioną. Katalog dóbr osobistych jest otwarty, zgodnie z art. 23 Kodeksu cywilnego można do niego zaliczyć w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską. Dobra osobiste pozostają pod ochroną niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Jako przykład tych ostatnich można wskazać ochronę przewidzianą dla danych osobowych. Jeżeli radny chciałby uzyskać informacje zawierające dane osobowe, to pierwszeństwo należy przyznać ochronie wynikającej z przepisów ustawy z 18 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781, ze zm.). Jeżeli żądane dane nie będą podlegały ochronie wymienionej ustawy, to i tak udzielający informacji powinien zastanowić się, czy nie podlegają szerszej ochronie przewidzianej dla dóbr osobistych. Jako przykład dóbr osobistych osób fizycznych można wskazać prawo do prywatności, np. w zakresie danych dotyczących imienia, nazwiska, stanu zdrowia bądź prywatnych informacji, np. uzyskanych podczas wymiany korespondencji. Ochroną prawną objęte są również dobra osobiste osób prawnych, którymi mogą być informacje dotyczące innych kontrahentów. W orzecznictwie jako dobra osobiste osoby prawnej wskazuje się dobra związane z jej identyfikacją (nazwa, firma) oraz dobre imię (sława, reputacja, autorytet), wartości niemajątkowe, dzięki którym osoba ta może funkcjonować zgodnie ze swoim zakresem działania, np. *know-how* oraz inne dane stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Gdy podmiot rozpoznający wniosek dojdzie do wniosku, że ujawnienie określonych informacji narusza dobra osobiste, może odmówić radnemu dostępu do takich danych. Odmowa może dotyczyć także ochrony dóbr osobistych osób trzecich. Przykładem odmowy udzielenia informacji przez spółkę może być ochrona

³⁵ Szersze stanowisko prezentuje S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne, op. cit.*

przez spółkę posiadanego przez nią *know-how* dotyczącego procesu wytwarzania RDF-u z odpadów czy chociażby proces, w jakim dochodzi do współspalania węgla oraz biomasy przy wytwarzaniu energii cieplnej. Informacje powyższe mogą być kwalifikowane jako tajemnica przedsiębiorstwa, będąca podstawą do odmowy udzielenia informacji radnemu. Tajemnicą przedsiębiorstwa mogą być objęte również informacje związane z negocjacjami umów zawieranych przez spółki komunalne. W tym obszarze wszelkie żądania udostępnienia informacji dotyczących prowadzonych negocjacji mogą spotkać się z odmową ich udzielenia w trybie art. 24 ust. 2 u.s.gm. Na etapie realizacji umowy odmową mogą być objęte informacje dotyczące kontrahenta uzyskane w procesie negocjacji, chociażby o wielkości obrotów czy o posiadanym przez niego majątku. Odmowa udzielenia informacji z uwagi na dobra osoby trzeciej, z reguły strony umowy ze spółką komunalną, wynika z interpretacji art. 24 ust. 2 u.s.gm. Ustawodawca nie wskazał, że przesłanki odmowy muszą dotyczyć adresata żądania. Należy więc przyjąć, że ochrona dóbr osobistych, tajemnicy przedsiębiorstwa może dotyczyć każdego podmiotu, o ile jest to konieczne dla przekazania kompletnej informacji. Odmowa udzielenia informacji powinna jednak precyzować, jakie dobro osobiste mogłoby zostać naruszone w przypadku przekazania informacji radnemu.

Udostępnienie musi następować z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. W tym ostatnim obszarze można mieć wątpliwości, czy stanowi to ograniczenie, czy raczej procedurę, w której dane stanowiące tajemnicę prawnie chronioną powinny być udostępnione. Z literalnej interpretacji wynika, że ustawodawca nie ukształtował ograniczenia w dostępie do tajemnicy chronionej, a jedynie nakazał do jej udostępniania zachowanie właściwych przepisów, np. zobowiązania do jej przestrzegania czy odmowy wydania dokumentu zawierającego te tajemnice przy jednoczesnym jej udostępnieniu³⁶. W sytuacji udostępnienia informacji wrażliwych bądź szczególnie istotnych dla danego podmiotu, w celu ich ochrony można odebrać od radnego oświadczenie o tym, że przyjmuje odpowiedzialność prawną za powierzone mu informację i nie będzie ich rozpowszechniał. Opisywana czynność jest uzasadniona tym, że ustawy samorządowe nie dają radnym prawa do rozpowszechniania pozyskanych informacji i materiałów. W związku z tym zasadne jest odpowiednie zabezpieczenie powierzanych informacji. Udostępniając informacje bądź inne materiały danego podmiotu, należy mieć na względzie przepisy o tajemnicy prawnie chronionej, w których mieszczą się informacje wyłączone z udostępnienia. Wśród nich można wskazać między innymi tajemnicę przedsiębiorstwa lub zawodową. Tajemnica prawnie chroniona nie została zdefiniowana ustawowo, dlatego w tym celu należy posługiwać się aktami prawnymi, w których udostępnienie określonych danych zostało ograniczone. Mogą to być przepisy regulujące kwestie ochrony informacji niejawnych, tajemnicy przedsiębiorstwa oraz tajemnic zawodowych. Informacje lub materiały, które

³⁶ Odmienne, jak się wydaje, S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*

zawierają tego rodzaju dane, mogą dotyczyć zarówno pracowników, jak i klientów lub kontrahentów danego podmiotu. Odmowie udostępnienia podlegałyby dane dotyczące obrony cywilnej czy zabezpieczenia danych informatycznych.

Jak wcześniej wskazano, odmowa udzielenia informacji może opierać się, na twierdzeniu organu spółki, że żądane dane nie są związane z realizacją zadań wynikających z wykonywania mandatu radnego. Z wykonywaniem mandatu wiąże się działania dotyczące funkcjonowania gminy, w tym szeroko pojętej organizacji i funkcjonowania gminy i jej jednostek organizacyjnych³⁷. Dotyczy to między innymi informacji związanych z finansami, zamówieniami czy wykonywaniem zadań własnych oraz zleconych. Tak szerokie określenie zadań gminy będzie związane z wykonywaniem mandatu przez radnego. Jednak adresat żądania mimo wszystko może próbować kwestionować związek żądania z zakresem realizacji mandatu, zarówno w sferze obowiązków, jak i kontroli.

Przepis art. 24 ust. 2 u.s.gm. nie wskazuje innych podstaw odmowy udzielenia informacji radnemu. W spółce akcyjnej zarząd może odmówić udzielenia informacji, jeżeli mogłoby to wyrządzić szkodę spółce, spółce z nią powiązanej albo spółce lub spółdzielni zależnej, w szczególności przez ujawnienie tajemnic technicznych, handlowych bądź organizacyjnych przedsiębiorstwa (art. 428 § 2 Kodeksu spółek handlowych). Członek organu może odmówić udzielenia informacji, jeżeli udzielenie informacji mogłoby stanowić podstawę jego odpowiedzialności karnej, cywilnoprawnej bądź administracyjnej (art. 428 § 3 Kodeksu spółek handlowych). W konsekwencji wszystkie informacje, co do zasady, powinny być udzielane. W praktyce trudno sobie wyobrazić sytuację, gdy organ udzieli radnemu informacji, mając świadomość, że mógłby narazić się na odpowiedzialność. Wobec braku uzyskania informacji i podmiotu, który rozstrzygałby ewentualne spory w tym zakresie, radnemu pozostałoby wyłącznie złożenie zawiadomienia o ewentualnym popełnieniu przestępstwa w związku z brakiem realizacji obowiązku przez adresata.

Ochrona wnioskodawcy w razie braku realizacji żądania złożonego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.gm.

Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje procedury związanej z odmową udostępniania informacji³⁸. W doktrynie podejmuje się próby rozstrzygnięcia tej kwestii. Można wyróżnić trzy stanowiska. Pierwsze – przyjmuje konieczność uregulowania sposobu i zakresu wykonywania przez radnych uprawnień do informacji w statucach jednostek samorządu terytorialnego. Drugie stano-

³⁷ C. Martysz, Komentarz do art. 24, *op. cit.*

³⁸ Właściwe przepisy regulujące uprawnienia posłów i senatorów nie rozstrzygają również kwestii organu właściwego do rozstrzygnięcia sporu co do odmowy realizacji ustawowych uprawnień.

wisko wskazuje, że do wszystkich żądań należy odpowiednio stosować przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁹. W końcu trzecie stanowisko proponuje kompromis, aby przepisy o udostępnianiu informacji publicznej stosować jedynie w takim zakresie, w jakim żądane informacje stanowią informacje publiczne, a w pozostałym zakresie odmowę traktować jako inny akt prawny (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; dalej: u.p.p.s.a.) zaskarżalny skargą do sądu administracyjnego⁴⁰.

Przeciwko pierwszemu stanowisku przemawia brak przepisu stanowiącego podstawę do uszczegółowienia procedury udostępniania oraz odmowy udostępniania informacji radnym przez spółki w treści statutu jednostek samorządu terytorialnego⁴¹. Oznacza to, że organ ten nie ma kompetencji do ukształtowania tego uprawnienia jako aktu prawa miejscowego⁴². Brak upoważnienia ustawowe stanowi podstawową przyczynę uniemożliwiającą zastosowanie pierwszego z prezentowanych stanowisk. Co więcej, w statutach jednostek samorządu terytorialnego i przepisach uregulowane zostały kwestie interpelacji radnych⁴³. W tej formule można uzyskiwać informacje dotyczące działań podejmowanych przez

³⁹ S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, op. cit. Autor ten wskazuje, że zastosowanie znajdzie procedura udostępniania informacji publicznej, ale nie kwestia dotycząca ograniczeń wskazanych w tej ustawie, bowiem przepisy ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw samorządowych należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznych.

⁴⁰ S. Gajewski, *Uprawnienia informacyjne*, op. cit.

⁴¹ Zob. wyroki: WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 13/19, CBOŚA; WSA w Poznaniu z 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 71/20, CBOŚA.

⁴² Sposobu wykonywania uprawnień przez radnych nie może regulować również w drodze zarządzenia organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Tak: rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 7 listopada 2019 r., PNIK-I.4131.839.2019. Zgodnie z jego sentencją: „Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie ma kompetencji do uregulowania zasad wykonywania przez radnych uprawnień wynikających z ustawy, w szczególności z u.s.g.m. Takim przepisem nie jest w szczególności art. 33 ust. 1 i 3 w związku z art. 24 ust. 2 u.s.g.m.” Co prawda, rozstrzygnięcie dotyczy uregulowania dostępu w urzędzie, jednak można to odnieść również do regulacji w tym trybie sposobu wykonywania uprawnień radnych w poszczególnych jednostkach czy spółkach zobowiązanych do respektowania uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g.m. i innych uprawnień.

⁴³ Brak jest również podstaw do ukształtowania obowiązku w ramach statutu spółki komunalnej. Uprawnienia szczególne w treści umowy lub statutu mogą być kształtowane na rzecz udziałowców (akcjonariuszy) nie zaś osób trzecich. Odnosząc to twierdzenie do sytuacji gminy, można wskazać, że to organ wykonawczy realizuje uprawnienia właścicielskie. Dlatego też radnego można byłoby potraktować jako osobę trzecią nie zaś podmiot reprezentujący współnika, choć interwencja ustawodawcy mogłaby taką możliwość umiejscowienia procedury uzyskiwania informacji przez radnych wprowadzić.

organ wykonawczy np. podczas walnego zgromadzenia. Powtarzanie w statucie podobnej regulacji nie znajduje uzasadnienia, bo właśnie indywidualne prawo kontroli radnego wzmacnia jego uprawnienia związane z interpelacjami. Pozwala bowiem na kontrolę uzyskanych informacji niejako „u źródła”, tj. w spółce. Co do drugiego z prezentowanych poglądów, wskazującego na stosowanie przepisów o dostępie do informacji publicznej, można stwierdzić, że jest to rozwiązanie dość pragmatyczne. Pozwala ono radnemu na uzyskanie informacji publicznych. Jednak takie rozwiązanie pod znakiem zapytania stawia sens wprowadzenia szczególnego uprawnienia dla radnych w ustawie o samorządzie gminnym. Po co wprowadzać dodatkowe regulacje, jeżeli radny i tak musi korzystać z uprawnień przysługujących każdemu obywatelowi. Trzecie zaś z proponowanych rozwiązań, niejako kompromisowe, nic nie zmienia w zakresie stosowania regulacji z art. 24 ust. 2 u.s.gm.

Poglądy dotyczące kwestii skuteczności uzyskiwania informacji przez radnych oraz ewentualnego rozstrzygnięcia sporów na tym tle są odzwierciedleniem stanowisk prezentowanych w odniesieniu do wykonywania uprawnień przez posłów i senatorów przyznanych w art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Tak jak w przypadku radnych uprawnienia senatorów i posłów do uzyskiwania informacji nie przewidują trybu rozpatrywania sporu w zakresie niewykonania czy niewłaściwego wykonania lub odmowy przekazania informacji⁴⁴. W zależności od podmiotu, który nie realizuje skierowanych do niego pytań, proponuje się następujące działania: 1) ponowienie przez posła żądania udostępnienia mu informacji bezpośrednio podczas wizyty w organie jednostki administracji rządowej lub samorządu terytorialnego połączonej z osobistym wstępem posła do jej pomieszczeń i bezpośrednią rozmową z osobą sprawującą funkcję organu wykonawczego danej jednostki, 2) zwrócenie się do właściwej komisji sejmowej, która może również zażądać informacji, a w przypadku członków Rady Ministrów oraz Głównego Inspektora Pracy zwrócić się z dezyderatem, w którym będzie zawarty postulat należytego wykonywania przez nich obowiązków udzielania posłom informacji i wyjaśnień, 3) wystąpienie ze skargą na nienależyte wykonywanie zadań w zakresie udzielania posłom informacji w trybie art. 227 i n. Kodeksu postępowania administracyjnego, 4) jeśli chodzi o wyjaśnienia od ministrów, poseł może ponowić żądanie udzielenia informacji w formie interpelacji, zapytania lub pytania w sprawach bieżących, 5) wystąpienie przez posła o udzielenie żądanych informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁵. W przypadku uprawnień posła przepisy nie przewidują formy, w jakiej żądanie ma być skierowane do adresata. Zatem dopuszczal-

⁴⁴ Zob. P. Czarny, *W sprawie*, *op. cit.*, s. 130.

⁴⁵ Zob. też: B. Dziliński, *Opinia prawna dotycząca środków prawnych służących wnioskodawcy w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przez prezydenta miasta [w:] Status posła w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii*

ne jest złożenie wniosku w każdej formie, jeżeli treść wniosku pozwala określić sprawę, w której zwraca się poseł, oraz ustalić, że z wnioskiem występuje rzeczywiście osoba pełniąca funkcję posła⁴⁶. Tym samym, przy braku uregulowania procedury udostępniania informacji i podmiotu, który miałby rozstrzygać ewentualne spory, posłom i senatorom pozostają przepisy o udostępnianiu informacji i ewentualne wnoszenie skarg w trybie art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak ten ostatni tryb będzie skutkował prawdopodobnie rozpoznaniem tych skarg przez organy nadzoru nad spółkami, a zatem ich rady nadzorcze. Dość ciekawym rozwiązaniem jest propozycja stosowania przepisów karnych w przypadku odmowy udzielenia informacji posłom i senatorom, a w konsekwencji również radnym. Jako podstawę ewentualnej odpowiedzialności w literaturze wskazuje się art. 231 § 1 Kodeksu karnego⁴⁷.

Poddanie sporu dotyczącego braku udzielenia informacji radnemu, który zażądał jej na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.m., sądowi administracyjnemu również nie jest możliwe⁴⁸. W kształtującym się orzecznictwie sądy odrzucają skargi radnych, uznając, że tryb administracyjny nie jest właściwy dla rozstrzygnięcia o odmowie udzielenia informacji żądanej na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.m. W jednym z uzasadnień sąd wskazał, że odpowiedzi tej nie należy utożsamiać z czynnościami w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. Dla uznania określonej prawnej formy działania organu administracji za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, powinna się ona charakteryzować następującymi elementami: 1) nie może być decyzją ani postanowieniem wydanym w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, zaskarżalnymi na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 u.p.p.s.a., 2) musi mieć charakter zewnętrzny, tj. musi zostać skierowana do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność, 3) musi zostać skierowana do konkretnego, zindywidualizowanego adresata, 4) musi dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, których o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany („o których treści uprawnień lub obowiązków...”) 5) musi obejmować uprawnienia lub obowiązki wynika-

Sejmu, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2001, s. 518; B. Wilk, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*, s. 76–78.

⁴⁶ Zob. I. Galińska-Raczy, *Czy można traktować jako skargę poselską interwencję posła skierowaną do instytucji w imieniu obywatela?* [w:] *Status posła. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007, s. 454–455.

⁴⁷ B. Wilk, *Uprawnienia informacyjne*, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁸ Zob. postanowienie WSA we Wrocławiu z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 419/20, CBOSA.

jące z przepisów powszechnie obowiązującego prawa⁴⁹. W ocenie sądu takimi cechami nie wykazuje się odpowiedź na zapytanie. W szczególności odnosząc to stanowisko do spółki komunalnej, sąd uznałby, że nie wykonuje ona władzy publicznej, tym samym nie można zaskarżyć odmowy do sądu administracyjnego. Nie stanowi ona bowiem władczego działania organu administracji publicznej skierowanego do niepodporządkowanego mu podmiotu i nie dotyczy praw podmiotowych przysługujących jednostce na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Relacja między radnym a organem wykonawczym ma co do zasady charakter wewnętrzny, zaś uprawnienia związane z wykonywanym przez niego mandatem wiążą się z funkcją kontrolą organu stanowiącego gminy. Nie wynikają one zatem z praw przysługujących stronie jako zwykłemu członkowi wspólnoty samorządowej. W takim też kontekście należy postrzegać żądanie udzielenia informacji, udostępnienia materiałów, zapytanie czy też interpelację⁵⁰. Przyjęcie zatem argumentacji sądu powoduje, że skarga do sądu administracyjnego byłaby niedopuszczalna. Wynika stąd wniosek, że jeżeli nie istnieje w odniesieniu do spółek skuteczna możliwość poddania weryfikacji odmowy udzielenia informacji, poza ewentualną skargą na organ nie realizujący uprawnień, to w zasadzie nie ma skutecznego sposobu uzyskania informacji zgodnych z treścią art. 24 ust. 2 u.s.gm. Tym samym stworzone uprawnienie stanowi niejako *lex imperfecta*.

Podsumowanie

Podsumowując poczynione wcześniej uwagi, należy wskazać, że uprawnienie radnych ukształtowane w art. 24 ust. 2 u.s.gm. i innych ustawach samorządowych ma charakter publicznoprawny. Charakter ten przesądza nie tylko umiejscowienie ich w akcie prawnym dotyczącym samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim uznanie tych uprawnień za wykonywanie władzy publicznej mieszczącej się w granicach wykonywania mandatu. Tak ukształtowanemu uprawnieniu odpowiada obowiązek adresata do wykonania żądania, o ile mieści się ono w granicach prawa. Sposób określenia zakresu uprawnień, powoduje, że jest ono szersze niż uprawnienia wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odmowa ich udzielenia może nastąpić przede wszystkim z uwagi na ewentualne naruszenie dóbr osobistych, tajemnicy przedsiębiorstwa czy tajemnicy prawnie chronionej. W tym ostatnim przypadku, jeżeli do jej uzyskania konieczne są do-

⁴⁹ Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, 2016, LEX; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. J.P. Tarno, 2011, LEX.

⁵⁰ Zob. postanowienia WSA w Krakowie z: 15 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 293/19, CBOSA; 12 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 278/19, CBOSA.

datkowe uprawnienia a radny je posiada, będzie on uprawniony do jej uzyskania w trybie przepisów szczególnych.

Do otrzymania informacji radny w ramach uprawnień wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g.m. odpowiednio można stosować przepisy o dostępie do informacji publicznej. To rozwiązanie pozwoliłoby na wskazanie trybu rozstrzygnięć sporów na tle odmowy udzielenia informacji. W takim wypadku spory te mogłyby być poddane pod rozstrzygnięcie sądom administracyjnym. Z przeprowadzonej w artykule analizy wynika jednak, że taka ścieżka budzi wiele wątpliwości. Postulowanie zmian ustawowych stanowiłoby być może pewne rozwiązanie praktyczne, jednak sprowadzać musiałyby się do zaproponowania nowej treści art. 24 ust. 2 u.s.g.m. i analogicznej propozycji dla pozostałych ustaw samorządowych. Regulacja powinna obejmować procedurę uzyskiwania danych, a także rozstrzygania odmowy jej udzielenia oraz sprecyzowanie zakresu żądanych informacji. W przeciwnym razie pozostawia się podmiotom, w szczególności spółkom, duże pole do kwestionowania uprawnień radnych do uzyskania informacji co do obszarów znajdujących się w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w sprawie rozstrzygania wszelkich sporów dotyczących nieudzielenia lub odmowy udzielenia żądanej informacji stosowania odpowiednio przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740, ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372, ze zm.
- Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1510, ze zm.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. 2021, poz. 679, ze zm.
- Ustawa z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 442, ze zm.
- Ustaw z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. 2021, poz. 1023.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2020, poz. 920, ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668, ze zm.
- Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1526, ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2176, ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, ze zm.

Ustawa z 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. nr 191, poz. 1411.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.

Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781, ze zm.

Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1129, ze zm.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z 10 stycznia 1992 r., sygn. akt III CZP 140/91.

Uchwała Sądu Najwyższego z 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 1993 r., sygn. akt I SA 1925/92.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 664/09.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 13/19.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 71/20.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 49/20.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 293/19.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 278/19.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 419/20.

Literatura

Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991.

Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, LEX.

Banasiński C., Kulesza M., Szafranski D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997.

Chmielnicki P., *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.

Chyb N., *Dopuszczalność korzystania przez gminy z osobowych form spółek handlowych przy prowadzeniu gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6.

Czarnow S., *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.

- Czarny P., *W sprawie obowiązku udzielania posłom informacji przez przedstawicieli organów państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4, <https://doi.org/10.31268/ps.2019.55>.
- Czarny P., *W sprawie skutków nieudzielenia posłom informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6.
- Deloff-Białek A., Wyszogrodzki G., *Powierzenie zadania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście relacji między jednostką samorządu terytorialnego a spółką komunalną*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 4.
- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Dybowski T., *Mienie komunalne [w:] Samorząd terytorialny. Zagadnienia administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Dzieliński B., *Opinia prawna dotycząca środków prawnych służących wnioskodawcy w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przez prezydenta miasta [w:] Status posła w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2001.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Galińska-Raczy I., *Czy można traktować jako skargę poselską interwencję posła skierowaną do instytucji w imieniu obywatela? [w:] Status posła. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Poznań–Kluczbork 1996.
- Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 43 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz aktualizowany*, red. B. Dolnicki, 2021, LEX.
- Juchniewicz J., *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 13, <https://doi.org/10.15804/ppk.2013.01.01>.
- Kościelak M., Michalski P., *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Martysz C., *Komentarz do art. 24 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martysz C., *Komentarz do art. 24 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz aktualizowany*, red. B. Dolnicki, 2021, LEX.
- Michalski P., *Sprawowanie nadzoru nad spółką samorządową [w:] M. Kościelak, P. Michalski, Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Modras A., *Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.

- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. J.P. Tarno, 2011, LEX.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- Rabska T., *Zakaz działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21.
- Róg J., *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5.
- Sarnecki P., *Immunitet posłów i senatorów w radach pozaparlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.
- Stahl M., *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1754.pdf>.
- Status posła w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2001.
- Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2005, nr 3.
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szmyt A., *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 3.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz aktualizowany*, red. B. Dolnicki, 2021, LEX.
- Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Węgrzyn G., *Zakres uprawnień kontrolnych rady gminy. Omówienie do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4.
- Wilk B., *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Wierzbita A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Zaborniak P., *Zakres podmiotowy uchwał w sprawach cen i opłat za usługi komunalne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2003, nr 2.
- Zięty J.J., *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019 r., I OSK 657/19, dotyczącego kontrolowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2020.7.6>.
- Zięty J.J., *Obowiązek udostępniania informacji przez spółki samorządowe posłom i senatorom na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Zięty J.J., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Inne

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001/VIII kad.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 7 listopada 2019 r., PNIK-I.4131.839.2019.