

# Jan Jakub 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 nr 28, 97-110

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Jan Jakub Zięty**

Katedra Prawa Gospodarczego

Wydział Prawa i Administracji UWM

## **Obowiązek udostępniania informacji przez spółki samorządowe posłom i senatorom na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora**

Uprawnienia posła i senatora reguluje ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>1</sup>. Wśród tych uprawnień szczególną rolę odgrywają te wskazane w art. 19 i 20 powyższej ustawy<sup>2</sup>. Pierwszy z nich daje możliwość uzyskania przez posła lub senatora informacji i materiałów, a także wstępu do pomieszczeń, w których te materiały się znajdują oraz wglądu w działalność wymienionych w tym przepisie podmiotów<sup>3</sup>. Drugi z kolei przepis stanowi podstawę prawną tzw. interwencji poselskiej lub senatorskiej. W ramach tego trybu poseł lub senator ma prawo uzyskać informacje i wyjaśnienia dotyczące sprawy, w której podejmuje in-

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., nr 7, poz. 29 ze zm. – dalej: u.w.m.p.s.

<sup>2</sup> Szerzej na temat uprawnień posłów i senatorów wynikające z art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s.: M. Poślednik, *Interwencja poselska z art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 201 i n.

<sup>3</sup> Ustawodawca na potrzeby u.w.m.p.s. nie definiuje pojęć: „informacja”, „materiał” czy „wgląd w działalność wymienionych w tym przepisie podmiotów”. Słowom tym należy więc zasadniczo przypisywać znaczenie powszechnie przyjęte. Zob.: J. Mordwiłko, *Prawo posła do zapoznania się z tekstem postanowienia prokuratury o umorzeniu postępowania wraz z uzasadnieniem*, [w:] J. Mordwiłko, P. Chybałski, W. Odrowąż-Sypniewski, R. Tymiński (red.), *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, Warszawa 2007, s. 387. Poseł lub senator ma zatem prawo zażądania od kierownika danej jednostki stosownych informacji, okazania dokumentów, a także umożliwienia zapoznania się z prowadzoną przez dany podmiot działalnością. Jednak zakres korzystania z uprawnień nie powinien ingerować w zarządzanie podmiotem. Poseł i senator nie ma również prawa do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji czy pracach organów danego podmiotu. Zob.: J. Mordwiłko, *W sprawie interpretacji art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1996, nr 1(19), s. 39; idem, *Uczestnictwo posła jako obserwatora w czasie posiedzeń komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej*, [w:] *Status posła...*, s. 405; P. Kościelny, *Opinia prawna na temat poselskich uprawnień z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 4, s. 209–215.

terwencję. To właśnie ten pierwszy przepis w zakresie jego stosowania do spółek samorządowych będzie przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

Problem w stosowaniu art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. w odniesieniu do podmiotów samorządowych sprowadza się do interpretacji zwrotu „przedsiębiorstwo samorządowe”<sup>4</sup>. Zadanie to jest o tyle utrudnione, że przepis ten nie był nowelizowany od początku uchwalenia ustawy, mimo że w międzyczasie zmianie uległo wiele innych przepisów – szczególnie tych, które określają formy organizacyjne, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać swoje zadania (tj. samorządowe zakłady budżetowe, spółki kapitałowe)<sup>5</sup>. Co więcej, ustawodawca na potrzeby tej regulacji nie stworzył definicji pojęcia „przedsiębiorstwo samorządowe”.

Wskazany problem został dostrzeżony w praktyce wykonywania przez posłów i senatorów uprawnień wynikających z art. 19 u.w.m.p.s.<sup>6</sup> Jednak dostępne opinie,

<sup>4</sup> W treści art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. ustawodawca posłużył się również pojęciem „zakładu samorządowego”, co w świetle obowiązujących przepisów również może budzić zastrzeżenia. Przepisy ustawy z 27 czerwca 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) wśród form, w jakich mogą funkcjonować, wymienia samorządowy zakład budżetowy (art. 15 § 1 tym samym ustawodawca odchodzi od dotychczasowej praktyki legislacyjnej wskazywania na określania w nazwie „samorządowy”, „powiatowy”, „wojewódzki” na rzecz ogólnej nazwy „samorządowy zakład budżetowy”) oraz jednostkę budżetową – odpowiednio gminną powiatową lub wojewódzką (art. 12 § 1 i 2). Obowiązująca wcześniej ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (wersja pierwotna: Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104) wśród form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych wymieniała jednostki budżetowe odpowiednio gminne, powiatowe wojewódzkie (art. 19, art. 21 ust. 1 pkt 2), zakłady budżetowe gminne, powiatowe, wojewódzkie (art. 24 i 25 ust. 1 pkt 2). Również w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014) przepisy wymieniały jednostki budżetowe odpowiednio gminne, powiatowe, wojewódzkie (art. 18 ust. 3 pkt 2), tudzież zakłady budżetowe odpowiednio gminne, powiatowe wojewódzkie (art. 19 ust. 2 pkt 2). W ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe także wskazywano na zakłady budżetowe i jednostki budżetowe (art. 16 ust. 2 w zw. z 17 ust. 1). W u.w.m.p.s. już w wersji pierwotnej posługiwano się jedynie pojęciem zakładu samorządowego. Wydaje się zatem, że w dacie uchwalania przepisów ich treść nie odpowiadała pojęciem przyjętym w innych aktach normatywnych. Nie funkcjonowały tam bowiem „zakłady samorządowe”, lecz „zakłady budżetowe”. Tym samym zasadne jest pytanie, czy było to przeoczenie, czy świadomy zabieg legislacyjny, pozostawiający kwestie rozstrzygnięcia zakresu znaczeniowego podmiotom stosowania prawa.

<sup>5</sup> Formy, w jakich jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) mogą realizować gospodarkę komunalną zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza tą sferą, regulują ustawy samorządowe (ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm. – dalej: u.s.p.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm. – dalej: u.s.w.), a także ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 – dalej: u.g.k.). Szerzej o zakresie form, w jakich j.s.t. mogą realizować zadania własne, zob.: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 177 i 178; J.J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 40 i n.

<sup>6</sup> Na potrzebę nowelizacji przepisów wskazywała I. Galińska-Rączy, *Ocena sprawy przedstawionej w piśmie Prezesa Zarządu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dukli spółka z o.o. skierowanym do Prezydium Sejmu (udostępnienia przez Spółkę dokumentów posłowi Józefowi Głowię)*, [w:] *Status posła...*, s. 455–460. W opinii tej wskazano, że intencją ustawodawcy był dostęp posłów do informacji i materiałów odnoszących się tylko do tych przedsiębiorstw samorządowych (w tym spółek z o.o.), w których gmina ma w danym podmiocie 100% udział albo udział większościowy.

posługując się wykładnią celowościową i funkcjonalną, nakładają obowiązek ujawnienia informacji na szeroki krąg podmiotów samorządowych, w tym na jednoosobowe spółki jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Jednak nawet osoby przyjmujące takie stanowisko podnoszą zastrzeżenia co do zgodności jego treści z Konstytucją RP<sup>8</sup>. Należy jednocześnie pamiętać, że samo wyznaczenie zakresu znaczenia pojęcia „przedsiębiorstwo samorządowe” nie przesądza o konieczności udostępniania każdej informacji, jaką przedsiębiorstwo posiada. Prawo posła czy senatora podlega ograniczeniom wskazanym w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. Podmiot zobowiązany nie ma obowiązku spełnienia żądania, jeżeli dane te obejmują dostępu do tajemnicy handlowej i bankowej<sup>9</sup>. Jednocześnie zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych<sup>10</sup>.

## 1. Przedsiębiorstwo w obrocie cywilnoprawnym

Pojęciem „przedsiębiorstwo” ustawodawca posługuje się w wielu przepisach prawnych, a w obrocie cywilnoprawnym aż w trzech znaczeniach: podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym<sup>11</sup>. Ujęcie podmiotowe oznacza po prostu podmiot

<sup>7</sup> Zob.: I. Galińska-Rączy, *Ocena sprawy...*, s. 456–461; J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca uzyskania przez posła informacji i otrzymania dokumentów od spółki komunalnej*, BAS-WAL-2107/13.

<sup>8</sup> Należy pamiętać, że Konstytucja RP została uchwalona i weszła w życie później niż u.w.m.p.s. Wątpliwości te podnosi J. Mordwiłko (*Uczestnictwo...*, s. 405). Autor ten wskazuje, że: „problemem jest jednak nie tylko zderzenie się przepisów art. 19 i 20 ustawy z zasadami Konstytucji, ale daleko idąca zmiana infrastruktury organizacyjnej i materialnej aparatu administracyjno-gospodarczego, która w poważnym stopniu komplikuje rozczytanie zakresu pojęć i instytucji przywołanych w art. 19 i 20 ustawy” – idem, *Opinia prawna na temat dostępu posła do protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, opinia BAS z 22 grudnia 2011 r. Z kolei w innej swojej opinii wskazuje na konieczność „wstrzemięźliwości” w wykonywaniu przez posłów uprawnień zapisanych w art. 19, w szczególności „prawa do wglądu w działalność” – idem, *Interpretacja art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła senatora w związku z nieuzyskaniem przez posła informacji od Komendanta Policji Miasta Stołecznego Warszawy*, [w:] *Status posła...*, s. 363–364; także P. Kościelny, op. cit., s. 209–215.

<sup>9</sup> I. Galińska-Rączy, *Zakres dostępu do informacji przysługujących posłom wobec organów samorządu terytorialnego w kontekście dostępu do informacji określonego ustawami o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o dostępie do informacji publicznej i o zamówieniach publicznych*, [w:] *Status posła...*, s. 420–424.

<sup>10</sup> Szerzej zob. P. Kościelny, op. cit., s. 209–215

<sup>11</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 125; A. Kidyba, *Dyrektor jako organ przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa 1993, s. 13 i n.; M. Litwińska, *Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie cywilnym i handlowym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 1, s. 8 i n.; P. Pełczyński, *Charakter prawny przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym*, „Rejent” 1998, nr 1, s. 71 i n. J. Widło, *Zakres stosowania art. 526 k.c. w odniesieniu do przepisów o zbyciu przedsiębiorstwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 1, s. 25 i n. Natomiast W.J. Katner wskazał, że „na gruncie prawnym występowało dotąd trojokie rozumienie terminu przedsiębiorstwo: podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne, a w wyniku dalszych zmian ustawodawczych jest nawet czwarte rozumienie, tzn. przedmiotowo-funkcjonalne”. W. Katner, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1223.

będący przedsiębiorcą<sup>12</sup>. Warto zauważyć, że w ustawodawstwie rzadko spotykamy ten termin na określenie danego podmiotu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych oraz przedsiębiorstw komunalnych<sup>13</sup>. Z kolei ujęcie funkcjonalne określa przedsiębiorstwo jako zorganizowaną działalność gospodarczą opartą na pewnym majątku i umiejętnościach<sup>14</sup>. Takie rozumienie odnosi się do przedsiębiorstw energetycznych czy wodociagowych. Tradycyjne ujęcie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym znajdujemy w art. 55<sup>1</sup> k.c. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>15</sup>. W doktrynie problematyczne okazuje się wskazanie charakteru prawnego przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym<sup>16</sup>. Jednak w znaczeniu przedmiotowym przedsiębiorstwo jest własnością określonego podmiotu prawa, tj. osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej wyposażonej w podmiotowość prawną<sup>17</sup>. Należy zaznaczyć, że dla funkcjonowania podmiotu nie zawsze jest konieczne prowadzenie przedsiębiorstwa, np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może trwać nawet, jeżeli nie posiada przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część cywilna*, t. 1, Warszawa 1981, s. 112–114.

<sup>13</sup> D. Kostecka, *Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 2006, s. 55. Autorka ta wskazuje, że pojęcie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym zostało użyte w art. 229 k.c. i 40 k.c.

<sup>14</sup> Zob.: W.J. Katner, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do art. 551 k.c.*, Lex 2009.

<sup>15</sup> Do uznania zorganizowanego zespołu składników niematerialnych i materialnych za przedsiębiorstwo nie jest konieczne, aby był on elementem prowadzonej czynnie działalności gospodarczej, ale aby był zdolny do jej realizacji. G. Bieniek, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych według ustawy z 30 sierpnia 1996 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 20.

<sup>16</sup> Zob.: P. Pełczyński, op. cit., s. 71 i n.; Z. Gawlik, *Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania w celu prywatyzacji*, *Przemysł* 2005, s. 65 i n.; J. Widło, *Przedsiębiorstwo w świetle zmian kodeksu cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 1, s. 10; R. Stroński, *Przedsiębiorstwo. Charakter prawny oraz zbycie w prawie amerykańskim, francuskim i polskim*, Warszawa 2003; G. Tracz, F. Zoll, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie. Praktyka – konstrukcja – dopuszczalność – przedmiot*, Kraków 1996, s. 161.

<sup>17</sup> Niekiedy związek ten jest tak silny, że trudno rozgraniczyć mienie przedsiębiorstwa od mienia dysponenta. E. Norek, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu gospodarczego*, Warszawa 1997, s. 22–23.

<sup>18</sup> W doktrynie wskazuje się, że przedsiębiorstwo stanowi przedmiot (jeden, samodzielny, odrębny), w stosunku do którego jego dysponentowi przysługuje bezwzględne prawo podmiotowe o charakterze majątkowym. Tak ujmowane prawo wchodzi w skład mienia (art. 44 k.c.) i stanowi własność w sensie zarówno konstytucyjnym, jak i ekonomicznym. Z. Gawlik, *Kodeks...*, Lex 2010; M. Bednarek, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot czynności prawnych – spory doktrynalne z perspektywy praktyki obrotu*, „Studia Prawnicze” 2009, z. 3, s. 47.



## 2. Przedsiębiorstwo w ustawach samorządowych

### 2.1. Pojęcie przedsiębiorstwa w ustawie o samorządzie gminnym

Ustawa o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa w art. 43, który wymienia składniki mienia komunalnego<sup>19</sup>. W jej obecnym brzmieniu mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych<sup>20</sup>, w tym przedsiębiorstw. Jedyną różnicą pomiędzy pierwotną treścią art. 43 u.s.g. a obecnym jego brzmieniem jest zastąpienie wyrażenia „inne komunalne osoby prawne” określeniem „inne gminne osoby prawne”<sup>21</sup>. Wymieniając przedsiębiorstwo w sferze gminnych osób prawnych, ustawodawca odróżnia tę kategorię podmiotów od innych osób prawnych, tj. np. gminnych spółek kapitałowych lub samorządowych instytucji kultury. Było to zatem działanie zamierzone i celowe.

W doktrynie pojęcie „przedsiębiorstwo” użyte w treści art. 43 u.s.g. utożsamia się z przedsiębiorstwem komunalnym, tj. przedsiębiorstwem państwowym, które gminy przejęły w drodze komunalizacji mienia państwowego<sup>22</sup>. Niestety, zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, przedsiębiorstwa komunalne miały zostać, w oparciu o art. 14 tej ustawy z dniem 1 lipca 1997 r., przekształcone w jednoosobowe spółki prawa handlowego. W przypadku, gdy rada gminy nie podjęła uchwały w sprawie wyboru formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa komunalnego lub decyzji o jego prywatyzacji, to zgodnie z art. 14 u.s.g. przedsiębiorstwa te miały przekształcać się z mocy prawa w spółki<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Odnośnie do nabycia przez gminy mienia komunalnego zob. też: D. Domaradzki, *Przejęcie przez gminy mienia państwowego*, „Acta Uniwersytetu Wrocławskiego – Prawo” 2000, nr 267; T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2; J. Ignatowicz, *Mienie komunalne – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992; W.J. Katner, *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” 1993, nr 57; Z. Czernik, *Nabycie mienia komunalnego z mocy prawa*, Lublin 2000.

<sup>20</sup> Problem z zakresem pojęcia „gminne osoby prawne” jest przedmiotem dyskusji doktrynalnych. Szerzej por.: Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Rejent” 1994, nr 5; T. Dybowski, op. cit., s. 8; C. Banasiński, M. Kulesza i D. Szafranski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, Warszawa 1997, s. 52 i n.; K. Bandarczewski, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, str. 422–423; 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; A. Modras, *Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 61.

<sup>21</sup> Zmiana ta została wprowadzona art. 10 pkt 11 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. nr 162, poz. 1126 ze zm.).

<sup>22</sup> J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 43*, Lex 2010. Przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego nastąpiło zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.).

<sup>23</sup> W doktrynie istniał spór co do skutków prawnych braku podjęcia przez gminy działań zmierzających do przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę. Spór ten – jak się wydaje – został

W doktrynie prezentowano dwa poglądy. Pierwszy wskazywał, że po 30 czerwca 1997 r. przedsiębiorstwa komunalne nie były już odrębnymi od gminy komunalnymi osobami prawnymi, lecz jedynie przedsiębiorstwami w znaczeniu przedmiotowym, w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c.<sup>24</sup> Drugi z kolei pogląd wskazywał, że przedsiębiorstwo komunalne w przypadku niepodjęcia decyzji o przekształceniu i niedopełnienia obowiązków wskazanych w art. 15 u.g.k. funkcjonowało na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>25</sup>. W konsekwencji, jak słusznie się wskazuje, teoretycznie przedsiębiorstwa komunalne mogłyby funkcjonować nawet dzisiaj, natomiast nie jest dopuszczalne tworzenie tego typu podmiotów<sup>26</sup>. Przedstawiony wyżej spór jest o tyle istotny, że art. 43 u.s.g. wśród gminnych osób prawnych wymienia przedsiębiorstwa, sugerując, iż są one jednym z podmiotów mieszczących się w ogólniejszej kategorii. Tym samym pojęcie to można odnosić do przedsiębiorstwa komunalnego<sup>27</sup>. Nie sposób przyjąć, że oznacza ono przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym.

Pojęcie przedsiębiorstwa pojawia się również w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g., zgodnie z którym uchwały rady miasta wymaga tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek. Przepis ten co do swojej treści również nie uległ zmianie do momentu uchwalenia<sup>28</sup>. Można zatem zastanawiać się, jakie znaczenie przy-

---

rozstrzygnięty przez ustawodawcę w art. 2 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. nr 199, poz. 1937): „Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, oraz przedsiębiorstwa państwowe przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego po dniu 1 lipca 1997 r. działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2002 r., nr 112, poz. 981 i nr 240, poz. 2055) – do czasu przekształcenia organizacyjno-prawnej formy lub prywatyzacji”. W obecnym stanie prawnym nie jest dopuszczalne tworzenie przedsiębiorstw komunalnych jako odrębnych podmiotów prawa (wyposażonych w osobowość prawną). Szerzej zob.: M. Szydło, op. cit., s. 486–497. Na tle tego przepisu w doktrynie rozgorzała dyskusja o skutkach prawnych braku podjęcia uchwały przez radę gminy. Była ona o tyle zasadna, że wiele gmin nie dokonało wymaganych prawem czynności wskazanych w art. 14 i 15 u.g.k. do przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę ani też nie podjęło decyzji o prywatyzacji. Wobec braku jednoznacznej regulacji ustawowej powstały wątpliwości, w jakim reżimie prawnym mają podmioty te funkcjonować i czy w ogóle mogą.

<sup>24</sup> Tak: C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 108.

<sup>25</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r., nr 112, poz. 981 ze zm. Tak: M. Szydło, op. cit., s. 489.

<sup>26</sup> Zob.: M. Szydło, op. cit., s. 12; J. Jagoda, [w:] *Ustawa...* (2010); J.J. Zięty, op. cit., s. 176. Możliwość taką potwierdza również ustawodawca, który w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 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 z późn. zm.) wprost mówi o przedsiębiorstwach komunalnych).

<sup>27</sup> J. Jagoda, [w:] *Ustawa...* (2010).

<sup>28</sup> Jedyną zmianą, jaka została wprowadzona, to numeracja porządkowa polegająca na zastąpieniu lit. i lit. h, która została dokonana ustawą z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 100, poz. 499).

pisać temu pojęciu, zwłaszcza że w wymienionym wyżej punkcie w lit. f i g ustawodawca odnosi się wyłącznie do spółek. Przedmiotem dyskusji doktrynalnej jest także określenie zakresu terminu „gminna jednostka organizacyjna” wraz z konsekwencjami dla stosowania prawa. Za jednostkę organizacyjną gminy można uważać każdą strukturę organizacyjną utworzoną przez gminę lub do niej przynależną, niezależnie od statusu prawnego takiej jednostki<sup>29</sup>. Marcin Bator i Jacek Dźiedzzyk wskazują, że „jednostkami organizacyjnymi gminy, są [...] takie jednostki, które mogą być przez gminę tworzone, likwidowane, przekształcane (z pewnymi wyjątkami, kiedy to gminne jednostki organizacyjne gminy tworzone są z mocy prawa). Istotną cechą jednostki organizacyjnej gminy jest też to, że gmina (jej organy) ma bezpośredni wpływ na powoływanie osób zarządzających oraz sprawuje kompetencje nadzorcze wobec jednostki”<sup>30</sup>. Niestety w poszczególnych przepisach u.s.g. widać niekonsekwencję ustawodawcy w odniesieniu do powyższego pojęcia<sup>31</sup>. W praktyce wskazuje się, że ustawodawca posługuje się pojęciem gminnej jednostki organizacyjnej w szerszym lub węższym znaczeniu. W szerszym obejmuje się nim gminne osoby prawne, natomiast w węższym tylko jednostki nieposiadające osobowości prawnej (jednostki i zakłady budżetowe gminy)<sup>32</sup>.

Przedstawiony powyżej krótki opis problemów terminologicznych pozwala jednak odnieść się do pojęcia użytego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. Jeżeli bowiem przedsiębiorstwo jest wymieniane wśród jednostek organizacyjnych, to musi posiadać określoną formę prawną. Tym samym można je utożsamiać z pojęciem przedsiębiorstwa komunalnego. Można również przyjąć szersze odniesienie i uznać, że oznacza podmiot, który prowadzi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c. W konsekwencji mogłoby być ono utożsamiane z jednostką organizacyjną (zakładem budżetowym, jednostką budżetową) lub osobą prawną prowadzącą przedsiębiorstwo. To ostatnie rozumienie mogłoby powodować problemy związane z sytuacją, w której osoba prawna nie prowadziłaby przedsiębiorstwa, jak też zaburzać relacje pomiędzy przepisami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h a lit. f i g u.s.g. Argumentem za różnym sposobem rozumienia pojęcia przedsiębiorstwa w art. 43 i 18 u.s.g. byłoby odniesienie w pierwszym przepisie do osób prawnych, w drugim do jednostek organizacyjnych, a zatem do szerszej kategorii podmiotów. Mogłoby to jednak świadczyć o przynajmniej daleko idącej niekonsekwencji ustawodawcy.

<sup>29</sup> A. Szewc, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012.

<sup>30</sup> M. Bator, J. Dźiedzzyk, *Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – wybrane problemy praktyczne*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, s. 2.

<sup>31</sup> S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 319.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: K. Bukowski, *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” 2000, nr 4, s. 93 i n.; T. Dybowski, op. cit.; Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności...*; A. Wierzbica, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 lutego 2006 r., II PK 189/05*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 2, s. 88 i n. oraz wyrok SN z 28 lutego 2006 r., II PK 189/05, OSNP 2007, nr 5–6, poz. 63.



## 2.2. Pojęcie przedsiębiorstwa w ustawie o samorządzie powiatowym

Pojęcie „przedsiębiorstwo” nie zostało *expressis verbis* wymienione w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym wśród form, w jakich mogą być realizowane zadania własne powiatów. Jakkolwiek w art. 6 u.s.p. ustawodawca posłużył się kategorią zbiorczą, wskazując, że powiaty w celu wykonywania swoich zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami, to w doktrynie wskazuje się, że pojęcie to obejmuje jednostki pozostające w strukturze powiatu (jednostki prawnie niewyodrębnione) i jednostki pozostające poza tą strukturą (jednostki prawnie wyodrębnione)<sup>33</sup>. Tak określony zakres znaczeniowy powyższego terminu obejmuje zarówno podmioty, które mają osobowość prawną (np. spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), jak i te jednostki, które nie posiadają osobowości prawnej (np. jednostka budżetowa, zakład budżetowy)<sup>34</sup>. Niestety, ustawodawca tworząc powiaty nie przewidział przejęcia przez nie przedsiębiorstw państwowych, których siedziba i obszar działania, a także zakres realizowanych zadań pokrywałyby się z zadaniami powiatu. Nawet ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>35</sup> nie przewiduje przejęcia przedsiębiorstwa państwowego przez powiat, a co najwyżej uprawnienie do nieodpłatnego przejęcia akcji lub udziałów spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na wniosek j.s.t. (art. 4b u.k.p.). Powiatowymi jednostkami byłyby te utworzone przez powiat lub te, w których powiat jest jedynym współnikiem lub akcjonariuszem. Taki sposób rozumienia pojęcia powiatowych jednostek organizacyjnych potwierdza treść art. 46 ust. 2 u.s.p. Jednak nie przesądza to o dopuszczalności utożsamiania jednostki organizacyjnej powiatu z przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 19 u.w.m.p.s. Należy zauważyć jednak, że takie przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c. może być prowadzone przez jednostkę organizacyjną samorządu.

## 2.3. Pojęcie przedsiębiorstwa w ustawie o samorządzie województwa

Pojęcie przedsiębiorstwa nie występuje *expressis verbis* w ustawie o samorządzie województwa wśród form, w jakich mogą być realizowane zadania własne województwa. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.w., województwo może tworzyć wojewódzkie jednostki organizacyjne. Dodatkowo ustawodawca w art. 13 u.s.w. dopuszcza tworzenie przez województwo określonych osób prawnych, tj. spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółdzielni.

Należy zaznaczyć, że w u.s.w. brak jest definicji wojewódzkich jednostek organizacyjnych, natomiast w art. 46 ust. 2 u.s.w. ustawodawca wskazuje pojęcie wojewódzkiej osoby prawnej. Status taki posiadają samorządowe jednostki organizacyj-

<sup>33</sup> J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz do art. 6*, Lex 2007.

<sup>34</sup> J. Jagoda, [w:] *Ustawa...* (2010).

<sup>35</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm. – dalej: u.k.p.

ne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo<sup>36</sup>.

Niestety, podobnie jak w przypadku powiatów, ustawodawca nie przewidział przejęcia przez województwa przedsiębiorstw państwowych, których siedziba i obszar działania, a także zakres realizowanych zadań pokrywałby się z zadaniami województwa. Nawet ustawa o komercjalizacji nie przewiduje przejęcia przedsiębiorstwa państwowego przez samorząd województwa, a co najwyżej uprawnienie do nieodpłatnego przejęcia akcji lub udziałów spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na wniosek j.s.t. (art. 4b u.k.p.).

Odnosząc się natomiast do pojęcia wojewódzkiej osoby prawnej, wydaje się, że taki status będzie posiadała ta spółka, w której wszystkie udziały lub akcje będą należały do województwa lub województwa i innych j.s.t. Przyjęcie szerokiego rozumienia pojęcia wojewódzkiej jednostki organizacyjnej nie przesądza o dopuszczalności utożsamiania tych podmiotów z przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 19 u.w.m.p.s. Należy zauważyć, że takie przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c. może być prowadzone przez jednostkę organizacyjną samorządu.

### 3. Możliwe sposoby interpretacji art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s.

Zaprezentowane wcześniej problemy dotyczące pojęcia przedsiębiorstwa w ustawach samorządowych jednoznacznie wskazują, że brak nowelizacji ustaw ustrojowych powoduje trudności w interpretacji art. 19 u.w.m.p.s. Zasadne staje się postawione na początku pytanie: czy uprawnienia posłów i senatorów obejmują możliwość uzyskiwania informacji i materiałów, a także wglądu w działalność spółek samorządowych (samorządowych osób prawnych)? W zależności od przyjętej definicji samorządowej osoby prawnej podmiotów, w których wszystkie udziały lub akcje należą odpowiednio do gminy, powiatu, województwa lub wyłącznie do j.s.t. w przypadku przyjęcia wąskiej interpretacji lub wszystkich spółek, na których działalność mają decydujący wpływ j.s.t. w przypadku przyjęcia szerszej interpretacji<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Zob. też: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz do art. 8*, Lex 2012.

<sup>37</sup> W doktrynie prezentowanych jest kilka stanowisk odnośnie do kwalifikacji spółek kapitałowych jako gminnych, powiatowych, wojewódzkich osób prawnych. Pierwszy pogląd uznaje, że są to wyłącznie spółki, których 100% kapitału zakładowego należy do gminy. Wraz ze zbyciem choćby jednego udziału lub akcji spółka przestaje być gminną osobą prawną, stając się spółką z udziałem j.s.t., w której wspólnik, jakim jest dana j.s.t., musi liczyć się z innymi udziałowcami. Por. T. Dybowski, op. cit., s. 6; M. Szydło, op. cit., s. 177 i 178; J.J. Zięty, op. cit., s. 40. Tak też: uchwała SN(7) z 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72. W doktrynie można znaleźć również inne zapatrywania. A. Agopszowicz uznaje, że gminnymi osobami prawnymi są te spółki kapitałowe, w których gmina posiada więcej niż 50% udziałów lub akcji (idem, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 73–74; tak też: wyrok NSA w Poznaniu z dnia 5 maja 1994 r., SA/Po3502/93, „Wspólnota” 1994, nr 48, s. 24, oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 1994 r., II SA 739/94, „Wokanda” 1995, nr 1, s. 33). Natomiast S. Dudzik zakłada, że gminnymi osobami prawnymi są takie spółki

Możliwe jest przyjęcie i uzasadnienie stanowisk. Pierwsze, zgodnie z którym brak jest obecnie możliwości uzyskania przez posła lub senatora informacji od spółki samorządowej w trybie art. 19 u.w.m.p.s. Drugie, że istnieje obowiązek udostępnienia przez spółkę samorządową informacji i dokumentów w trybie powyższego przepisu.

Za pierwszym z zaproponowanych rozwiązań przemawia wykładnia systemowa. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora została przyjęta w maju 1996 r., a w tym czasie jedynymi przedsiębiorstwami samorządowymi były przedsiębiorstwa komunalne. Tym samym przepisy powyższej ustawy odnosiły się do istniejących wówczas podmiotów. Przyjmując, że dopiero u.g.k. stworzyła ramy prawne do powoływania spółek komunalnych, treść art. 19 u.w.m.p.s. jest jednoznaczna. Pierwotne rozumienie powyższego przepisu odnosiło się wyłącznie do przedsiębiorstw komunalnych, a to oznacza, iż nie było potrzeby, aby w pierwotnej wersji przepis ten odnosił się do spółek samorządowych<sup>38</sup>.

Przy takim stanie prawnym zastanawia, że ustawodawca wprowadzając przepisy u.g.k., a także u.s.p. i u.s.w., nie znowelizował u.w.m.p.s. Wprowadzenie do treści art. 19 u.w.m.p.s. sformułowania odnoszącego się do spółek samorządowych, tak jak zostało to dokonane w przypadku spółek Skarbu Państwa, rozwiązałoby prezentowany tu problem. Wobec braku dokonania takiej nowelizacji można uznać, że ustawodawca celowo nie chciał, aby posłowie i senatorowie wykonywali swoje uprawnienia wobec spółek samorządowych. Można przyjąć, że celem ustawodawcy było ograniczenie uprawnień posłów i senatorów w związku z tym, iż kontrolę nad tworzeniem spółek samorządowych sprawuje organ stanowiący j.s.t. oraz organy kontrolujące działalność samorządu. Przepisy ustaw ustrojowych rozróżniały i wobec braku nowelizacji wszystkich przepisów u.s.g. nadal rozróżniają różne kategorie przedsiębiorstw, w tym te, które posiadają osobowość prawną. Uzasadnieniem wyodrębnienia przedsiębiorstwa jako odrębnej kategorii podległej kontroli i uzyskiwania dokumentów mogłaby być chęć umożliwienia sprawdzania, co dzieje się z przekazanym samorządom mieniem. W końcu można też przyjąć, że brak nowelizacji

---

handlowe, w których gminy mogą decydować o najważniejszych ich sprawach, tj. o zmianie umowy spółki, połączeniu, rozwiązaniu, zbyciu itp. Prawną możliwość takiego działania powinny przewidywać odpowiednie postanowienia statutowe w postaci uprzywilejowania lub określona wielkość kapitału zakładowego (idem, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 123 i n.; również 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 Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 102). Z kolei A. Szewc uznaje za gminną osobę prawną te spółki, w których gmina posiada ponad 50% kapitału zakładowego (idem, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 135; zob. też: S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 38–49).

<sup>38</sup> Jednocześnie art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. musiał przewidywać wprost możliwość żądania informacji i dokumentów od spółek należących do Skarbu Państwa, bowiem one w tym okresie funkcjonowały. W przeciwnym razie poseł czy senator mogliby realizować swoje uprawnienia jedynie wobec przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, a nie wobec spółek.

przepisów jest zwykłym przeoczeniem, które ustawodawca powinien w jak najkrótszym czasie naprawić, zwłaszcza że dotyczy uprawnień szczególnych.

Drugi pogląd uznaje, że art. 19 u.w.m.p.s. ma zastosowanie do spółek samorządowych. Opiera się on na uznaniu, że pojęcie przedsiębiorstwa samorządowego obejmuje wszystkie spółki samorządowe. Stanowisko takie można uzasadnić m.in. tym, że z chwilą przekształcenia w trybie u.g.k. przedsiębiorstwo komunalne stało się jednoosobową spółką komunalną (gminną). Z uwagi na to można przyjąć, że art. 19 u.w.m.p.s. odnosi się przynajmniej do tych podmiotów<sup>39</sup>. Konsekwencją takiego stanowiska jest uznanie, że jeżeli samorządowa spółka z o.o. prowadzi przedsiębiorstwo, to musi ona udostępnić materiały i przekazać informacje na żądanie posła lub senatora<sup>40</sup>. Jako argument za tym poglądem można również podnieść, że przekształcenie przedsiębiorstw komunalnych w jednoosobowe spółki powoduje, że mimo zmiany formy w dalszym ciągu prowadzi ona przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. W konsekwencji można byłoby wskazać, że jeżeli spółka nie powstała w trybie przekształcenia lub nie prowadzi działalności gospodarczej, to nie jest objęta obowiązkiem wykonania wniosku posła lub senatora. Dodatkowym argumentem może być również utożsamianie przedsiębiorstwa z jego podmiotowym charakterem jako formy organizacyjnej. Przyjęcie tego stanowiska rodzi jednak kolejny problem, związany ze wskazaniem tych podmiotów, które stanowią przedsiębiorstwa w znaczeniu spółek samorządowych, tj. gminnych osób prawnych<sup>41</sup>. Wyrażony zatem w doktrynie pogląd, że pojęcie „przedsiębiorstwo samorządowe” użyte w art. 19 u.w.m.p.s. jest jednoznaczne z pojęciem spółki samorządowej (w rozumieniu samorządowych osób prawnych) wcale nie musi być właściwy. Różne znaczenia terminu „przedsiębiorstwo” przyjmowane w ustawach samorządowych, zwłaszcza w u.s.g., nie do końca pozwalają na przyjęcie, że wymieniony wyżej przepis posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym czy funkcjonalnym. Można odnieść wrażenie, że interpretację językową zastępuje się wykładnią funkcjonalną. Wydaje się to dopuszczalne w przypadku uprawnień powszechnych, jednak w odniesieniu do szczególnych uprawnień powinno być niedopuszczalne. W tym wypadku zastosowanie powinna znaleźć interpretacja zawężająca.

Kolejnym argumentem za drugim poglądem jest objęcie spółek samorządowych terminem przedsiębiorcy publicznego, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców<sup>42</sup>. Powyższy argument nie wydaje się trafny, jeżeli weźmie się pod uwagę kwestię szczególnego charakteru uprawnień posłów i senatorów. Po pierwsze, ustawodawca odnosi się w tym przypadku do pojęcia „przedsiębiorca”, które posiada odmienny zakres znaczeniowy niż „przedsiębiorstwo”. Jedynie w kon-

<sup>39</sup> Tak: I. Galińska-Rączy, *Ocena sprawy...*, s. 458.

<sup>40</sup> Zob.: *ibidem*, s. 457.

<sup>41</sup> Por. wcześniejsze uwagi.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2006 r., nr 191, poz. 1411 ze zm.

kretnych przypadkach można utożsamiać pojęcie przedsiębiorstwa z przedsiębiorcą, a w zasadzie z oznaczeniem formy, w jakiej jest prowadzona działalność. Nie jest również właściwe, aby korzystać z innych ustaw, w których ustawodawca definiuje pojęcia na potrzeby tej jednej regulacji, odnosząc się do jej celu. Jeżeli to pojęcie miałyby być stosowane w innych ustawach, to technika legislacyjna nakazywałaby przynajmniej dokonać odniesienia się do tej definicji w treści przepisów. W polskim systemie zdefiniowano również spółkę publiczną i pojęcie to oznacza nie podmiot, którego właścicielem jest Skarb Państwa lub j.s.t., ale zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>43</sup> – spółkę w rozumieniu przepisów o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Tym samym wykładnia oparta na definicji wprowadzonej na potrzeby innych ustaw wydaje się prowadzić do błędnych wniosków.

Nie wydaje się, aby dobrym argumentem za objęciem spółek j.s.t. dyspozycją art. 19 u.w.m.p.s. było odniesienie się do dostępu do informacji publicznej. Trudno zgodzić się z argumentacją *a maiori ad minus*, że jeżeli posłowi lub senatorowi przysługuje prawo do informacji publicznej, to tym bardziej należy przyjąć, że może on uzyskiwać dokumenty na podstawie art. 19 u.w.m.p.s.<sup>44</sup> Po pierwsze, celem regulacji ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>45</sup> było uregulowanie dostępu do informacji publicznej przez obywateli. Każdemu obywatelowi bez względu na zajmowane stanowisko i sprawowaną funkcję (np. posła czy senatora) czy inne cechy ww. ustawa daje szerokie uprawnienia do uzyskania informacji publicznej. Przepis tej ustawy obejmuje również podmioty samorządowe, w tym spółki. Nie można zatem wyciągać wniosków na temat interpretacji art. 19 u.w.m.p.s. z przyznanych uprawnień na tle innych ustaw. Posłowie i senatorowie jak każdy obywatel mogą uzyskiwać informacje i dokumenty właśnie w trybie przyjętym ustawą o dostępie do informacji publicznej. Jednakże uprawnienia te nie wiążą się ze sprawowaną funkcją publiczną. Nie ma zatem podstaw prawnych, aby przyjmować dopuszczalność skorzystania przez posła lub senatora w związku ze sprawowaną funkcją z uprawnień wskazanych w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. w stosunku do spółek samorządowych.

## Podsumowanie

Przedstawiona wyżej dyskusja prowadzi do konkluzji, że konieczne jest szybkie uregulowanie szczególnych uprawnień posła i senatora wskazanych w art. 19 u.w.m.p.s. Nie jest prawidłowe rozwiązanie, że możliwość żądania informacji przez

<sup>43</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 185, poz. 1439 ze zm.

<sup>44</sup> Zob.: I. Galińska-Rączy, *Ocena sprawy...*, s. 460.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 ze zm.



osoby pełniące szczególne funkcje w odniesieniu do spółek samorządowych trzeba wywodzić poprzez interpretację funkcjonalną. W świetle wykładni językowej, historycznej czy systemowej wnioski dotyczące pojęcia przedsiębiorstwa samorządowego nie są tak jednoznaczne, jak przyjmuje się obecnie w doktrynie. Nawet jeżeli się uzna, że oznacza ono każde przedsiębiorstwo w znaczeniu podmiotowym czy funkcjonalnym, którego właścicielem lub na które wpływ ma j.s.t., wyklucza to te podmioty, które nie prowadzą przedsiębiorstwa. Komentatorzy stosują wykładnię funkcjonalną, bo pozwala ona na uzyskanie pożądaných efektów z punktu widzenia osób korzystających z ich opinii. Co więcej, daje możliwość wyjaśnienia kwestii braku wpływu nowelizacji przepisów regulujących prawa posłów i senatorów na ich uprawnienia. A wszak to reprezentantom społeczeństwa powinno zależeć na skrupulatnym przestrzeganiu przyjmowanych przez nich rozwiązań prawnych.

Za prezentowany w niniejszym artykule postulat nowelizacji u.w.m.p.s. przemawia jeszcze jeden argument. Treść przepisów, zwłaszcza przepisów dotyczących uprawnień kontrolnych wobec jakichkolwiek podmiotów: czy to prywatnych, czy publicznych, powinna być jasna i nie może powodować wątpliwości w zakresie ich stosowania. Jeżeli posłowie i senatorowie chcą korzystać ze swoich uprawnień w sposób zgodny z prawem oraz tak, aby adresaci dyspozycji art. 19 u.w.m.p.s. nie mieli wątpliwości co do tego, że są zobowiązani do udostępnienia materiałów i informacji, powinni wprowadzić szczegółowe rozwiązania w tym zakresie. Wystarczy bowiem wskazać, że przepis art. 19 u.w.m.p.s. obejmuje gminne osoby prawne (przy czym dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ustawowej definicji tego pojęcia, np. poprzez odniesienie do kryteriów wprowadzonych w ustawie o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi po to, aby nie przenosić problemów interpretacyjnych na proponowaną nowelizację ustawy).

## Summary

### ***The obligation to make information available through the company's local government for deputies and senators on the basis of art. paragraph 19.1 of the Act for exercises of right of deputies and senators***

Key words: deputies, senators, local-government companies, provide documents and information.

The subject of this article is the obligation of local-government companies to provide information and documents to deputies or senators. The doctrine assumes the fact that the concept of local-government enterprises also includes the above mentioned entities. Such an interpretation does not take into account the nature of the powers of deputies and senators as special entitlements, the scope of which should result directly from the content of legislation without the application of

functional interpretation. Commentators have adopted this interpretation because the rules governing the rights of deputies and senators were not amended although it underwent changes in the scope and form of the business of local government. Consequently, one might doubt whether it is correct to interpret the content of the expanding powers of deputies and senators in relation to local-government companies.