

# Prawo do informacji w spółkach komunalnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady realizacji, konstytucyjnie gwarantowanego, prawa dostępu do informacji publicznej jest, obowiązująca już od ponad 15 lat, Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU z 2016 r. poz. 1764).

**Z**akres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) określony został w art. 4 ust. 1 tego aktu prawnego. Zgodnie z tym przepisem, zobowiązane do udostępniania informacji są m.in. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a także osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Przez lata obowiązywania ustawy zarówno w judykaturze, jak i w poglądach doktryny wypracowany został jednolity pogląd, w świetle którego podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej, w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p., są również spółki prawa handlowego realizujące zadania publiczne, w tym, z racji ich struktury własnościowej i celu tworzenia, oczywiście spółki komunalne (por. np. wyrok NSA z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2994/13). Wynikać ma to z faktu, iż realizują one zadania publiczne będące zadaniami własnymi gminy i przez udział gminy w strukturze właścicielskiej dysponują funduszami publicznymi<sup>1, 2</sup>. Transparentne w omawianym zakresie jest m.in. stanowisko NSA, który wskazał, że interpretując zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. pojęcie podmiotu realizującego zadania publiczne, należy uznać, że do zadań publicznych należą zadania postawione przed przedsiębiorstwami komunalnymi. Kwestia zaliczenia przedsiębiorstw komunalnych do kategorii podmiotów wykonujących „zadania publiczne” ma znaczenie szersze od zwrotu „zadania władzy publicznej”, zawartego w art. 61 Konstytucji RP. Zdaniem NSA,

jeżeli zadania danego podmiotu mają na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli i są istotne z punktu widzenia celów państwa, to stanowią one zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. (wyrok NSA z 2 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1608/14, podobnie wyrok WSA w Gdańsku z 23 listopada 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 133/16).

## Informacja upubliczniona

O ile kwestia przypisania spółce komunalnej statusu podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej nie powinna budzić wątpliwości, o tyle w praktyce szereg problemów stwarza zakres informacji podlegającej przez ten podmiot upublicznieniu w trybie u.d.i.p. bądź w określonym przez ustawę trybie szczególnym (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.).

Pojawiające się wątpliwości wynikają w głównej mierze z szeroko zakreślonej definicji legalnej, w świetle której informacją publiczną stanowi „każda informacja o sprawach publicznych” (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Wobec lakonicznie zdefiniowanego pojęcia w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane zostało stanowisko, że informację publiczną należy interpretować szeroko, a stanowić ją będą treści wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Stanowią ją zarówno dokumenty bezpośrednio przez te podmioty wytworzone, jak i te, do których odwołują się one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich (wyrok WSA w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., sygn. akt IVSA/Po224/06; wyrok WSA w Warszawie

z 16 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 238/04; wyrok NSA z 3 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 735/09).

Zakres informacji podlegającej udostępnieniu wskazany został w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. W świetle tej regulacji, obowiązkiem spółki komunalnej jest udostępnianie informacji o jej statusie prawnym lub formie prawnej, o jej organizacji, o przedmiocie działalności, kompetencjach bądź też o strukturze własnościowej. Zgodnie z art. 6 u.d.i.p., udostępnieniu podlega także informacja publiczna o zasadach funkcjonowania spółki komunalnej, o danych publicznych, w tym np. posiadanych przez spółkę decyzjach lub innych rozstrzygnięciach związanych z realizacją zadań publicznych, a także o majątku takiej spółki komunalnej. Co do tego ostatniego, NSA wskazał m.in., że w sytuacji, „gdy samorząd może realizować swoje zadania publiczne poprzez tworzenie takich podmiotów i tak jak w niniejszej sprawie zaangażował środki publiczne w wysokości 92% kapitału spółki, nie można uznać, że majątek spółki ze względu na sposób jego powstania, wielkość udziałów oraz cele, dla których został spółce przekazany, nie zachował charakteru „majątku publicznego”, a sposób jego wykorzystania ma być wyłączony spod społecznej kontroli” (wyrok NSA z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 877/11; wyrok NSA z 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1017/11). Z treści przykładowego katalogu zawartego w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wynika, że udostępnianiu w trybie ustawy podlegają np. umowy, jakie spółka zawarła z jednostkami samorządu terytorialnego, z zakładami budżetowymi lub innymi podmiotami w związku z realizowanymi zadaniami publicznymi (wyrok NSA z 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3201/14); umowy podpisane

z członkami zarządu takiej spółki, w tym w zakresie ich wynagrodzenia, jako obrazujące zasady funkcjonowania spółki, w szczególności tryb jej działania w zakresie wykonywania zadań publicznych i działalności w ramach wydatkowania środków publicznych<sup>3</sup>; dokumenty dotyczące delegacji prezesa zarządu spółki komunalnej (wyrok WSA w Szczecinie z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SAB/Sz 138/16); informacja o wynagrodzeniu kosztów obsługi prawnej spółki (wyrok WSA we Wrocławiu z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 186/16) bądź też decyzje administracyjne dotyczące realizowanych przez spółkę inwestycji (wyrok NSA z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1993/16).

## Biuletyn Informacji Publicznej

Jakkolwiek zakres przedmiotowy informacji podlegającej udostępnieniu jest bardzo szeroki, wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 8 ust. 1-3 u.d.i.p., obowiązkiem spoczywającym m.in. na spółkach komunalnych jest tworzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), w którym spółki zobowiązane są zamieszczać informacje publiczne, enumeratywnie wyliczone w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d, oraz pkt 5. Znajdą się tutaj m.in. takie informacje jak wspomniane już wcześniej informacje o statusie prawnym lub formie prawnej, o przedmiocie działalności i kompetencjach, o strukturze własnościowej, o dysponowanym majątku, o zasadach funkcjonowania; o danych publicznych, w tym np. dokumentacji z przebiegu przeprowadzonych kontroli. Zgodnie z przepisem ustawy, innych informacji publicznych spółki nie muszą (choć mogą) zamieszczać w BIP, przy czym należy mieć na uwadze, że informacja publiczna, która nie została zamieszczona w BIP, podlega udostępnieniu na stosowny wniosek, zgodnie z art. 10 u.d.i.p. W takim układzie można śmiało rzec, że im więcej w BIP, tym lepiej, w tym z punktu widzenia bieżącego realizowania przez podmiot zobowiązany obowiązków i celów regulacji u.d.i.p., mających zapewnić transparentność i przejrzystość realizowanych zadań publicznych i gospodarowania środkami publicznymi, w zgodzie z obowiązującym

prawem, a przy tym bez potrzeby prowadzenia postępowania wnioskowego, często znajdującemu swój finał w sądzie administracyjnym.

## Badanie „przejrzystości”

W kontekście oceny realizacji przez spółki komunalne obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej, kilka słów komentarza należałoby poświęcić opublikowanemu nie tak dawno „raportowi” dotyczącemu przejrzystości spółek komunalnych w Polsce<sup>4</sup>, którego wiodącym hasłem było w istocie wskazanie na niepodporządkowywanie się przez spółki komunalne wymogom prawnym w zakresie publikacji różnego rodzaju dokumentacji. Z treści raportu wynika, że średnia ocena spółek komunalnych w zakresie badania ich przejrzystości wyniosła 24,31%, przy czym najbardziej przejrzystą spółkę oceniono na 40,5%, a najmniej zaledwie na 9,67%. Badaniu podlegał szereg różnych obszarów, tym dotyczących m.in. upubliczniania dokumentacji z audytu, z kontroli, informacji o strukturze własnościowej czy o przeprowadzonych przetargach.

Warto w tym miejscu zaakcentować, iż nierealizowanie obowiązków wynikających z u.d.i.p., tj. nieudostępnianie, przewidzianej w przepisie prawa, informacji publicznej, przy jednoczesnym braku negatywnych przesłanek jej udostępnienia uznać należy za niedopuszczalne i sprzeczne z prawem, jako godzące m.in. w obowiązujące standardy dotyczące jawności życia publicznego, w tym transparentności w zakresie gospodarowania środkami publicznymi i realizacji zadań publicznych. Wątpliwości budzi jednak wskazywanie przez autorów ww. raportu na „naruszające wymogi prawa” nieprzedstawianie przez spółki komunalne m.in. „kodeksów etyki”, co do których brakuje w istocie podstaw prawnych dla ich tworzenia. W tym przedmiocie wydaje się, iż to do decyzji władz spółki należy opracowanie i wdrożenie takiego dokumentu jako mającego wytyczać obowiązujące w spółce standardy biznesowe. Jakkolwiek dokument taki może być uznany za pożądany w określonych strukturach, np. grupach kapitałowych

czy spółkach publicznych, to jego brak nie powinien stanowić podstawy do stawiania spółce komunalnej zarzutu postępowania niezgodnie z wymogami prawnymi. Podobnie nieuzasadnione wydaje się wskazywanie na brak przejrzystości w kwestiach zatrudnienia, która miałaby polegać na ogłaszaniu o dokonywanym naborze i wynikach przeprowadzonej w spółce rekrutacji. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że pracownicy spółek komunalnych nie mają statusu pracownika samorządowego i w tym wypadku nie znajdują zastosowania regulacje ustawy o pracownikach samorządowych, w świetle których obowiązkiem prowadzącego nabór jest upublicznienie informacji o naborze, a następnie o jego wynikach (art. 13 i nast. Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych). Mało tego, pracownik spółki komunalnej rzadko kiedy może być uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną, a co za tym idzie, dodatkowym ograniczeniem w upublicznianiu informacji o wynikach przeprowadzonego naboru będzie ustawa o ochronie danych osobowych oraz Kodeks pracy.

## Konkluzje z raportu

W kontekście przeprowadzonego raportu oraz stawianych w nim konkluzji należy zauważyć, iż w istocie w toku prowadzenia przez spółki komunalne działalności polegającej na realizowaniu zadań publicznych i z wykorzystaniem środków publicznych pożądanym jest zachowanie profesjonalizmu i wysokich standardów działania. Zalety takie można osiągać m.in. poprzez wdrażanie dobrych praktyk określających standardy w zakresie kształtowania pozycji spółki, wzmacniania jej atrakcyjności, wizerunku czy postrzegania jako świadczącego usługi na wysokim poziomie, a przy tym jako podmiotu obdarzonego pożądanym zaufaniem społecznym. Dokonując oceny działania spółek komunalnych w kontekście zachowania przejrzystości prowadzonej działalności, należy mieć jednak na uwadze, iż o ile wdrażanie dobrych praktyk winno iść w parze z zachowaniem jawności działania, tak między obiema wartościami winna być zachowana stosowna równowaga, pozwalająca także w spółce komunalnej



zachować określony zakres swobody decyzyjnej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, choć polegającej na realizacji zadań publicznych<sup>5</sup>.

W aspekcie konkluzji wynikających z ww. raportu należy wskazać, iż choć jego autorzy wysuwają pod adresem spółek komunalnych w istocie szczytne, a wielu wypadkach uzasadnione postulaty, to jednak stawianie dość kategorycznych, a przy tym często „krzywdzących” tez o niepodporządkowywaniu się przez spółki komunalne obowiązującym wymogom prawnym, wydaje się zbyt daleko idące. Podejmując się dokonywania oceny działalności spółki w kontekście zachowania przejrzystości jej działania, należy także brać pod uwagę, że co do zasady powszechne i, jakby się wielu zdawało, nieograniczone prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom wskazanym w regulacjach ustawy o dostępie do informacji

publicznej (wynikających np. z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), uszczegółowionym w kilkudziesięciu innych aktach prawnych. Podejmując decyzje związane z upublicznieniem określonych informacji, podmiot zobowiązany (w tym spółki komunalne) musi działać zgodnie z literą prawa i respektować wszelkie, prawem przewidziane, ograniczenia uniemożliwiające upublicznianie informacji. W takim przypadku informacja zakwalifikowana jako informacja publiczna ma w dalszym ciągu taki charakter, z tym że zostaje wyłączona z kategorii informacji podlegających ujawnieniu z powodu tajemnic prawnie chronionych, w tym np. prawa do prywatności, tajemnicy przedsiębiorcy lub innych ograniczeń<sup>6</sup>.

**Joanna Kostrzewska**

radca prawny  
Kancelaria Dr Krystian Ziemiński & Partners  
spółka komandytowa z siedzibą w Poznaniu

#### Źródła

1. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Komentarz. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 3 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Ol 799/05.
3. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 159 i nast.
4. [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/172086/Niejawne-spolki-Raport-Watchdog-przedsiębiorstwa-komunalne-nie-publikują-dokumentacji](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/172086/Niejawne-spolki-Raport-Watchdog-przedsiębiorstwa-komunalne-nie-publikują-dokumentacji) (dostęp: 28.02.2017).
5. Piskorz-Ryń A.: *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla ochrony procesu decyzyjnego* [w:] Piskorz-Ryń A.: *Jawność i jej ograniczenia*. C.H. Beck, Warszawa 2015,
6. Jaśkowska M.: *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 3/2012.

#### PROGRAMY KOMPUTEROWE

## Ulisses PSZOK

#### Dla Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych:

- rejestr przyjęć nieodpłatnych i odpłatnych
- rejestr wydań
- limity dla mieszkańców
- przychody i koszty utrzymania PSZOK
- sprawozdawczość i analizy

## Ulisses POD

#### Dla firm wywozowych (Podmiotu Odbierającego Odpady):

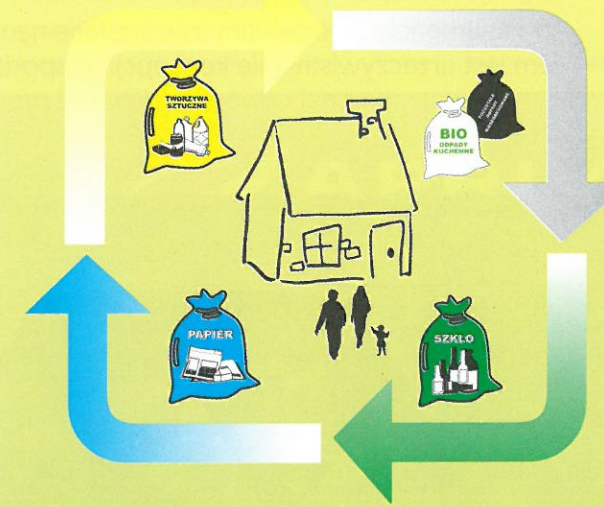
- TRASY – planowanie odbioru odpadów
- TRASÓWKI – realizacja odbioru odpadów
- GNIAZDA – miejsca gromadzenia odpadów
- reklamacje i nieprawidłowości
- sprawozdawczość i analizy

**Ulisses**  
software

**ULISSES Sp. z o.o.**  
62-800 Kalisz, ul. Górnośląska 69a  
tel. +48 62 501-54-54  
[www.ulisses.pl](http://www.ulisses.pl) [programy@ulisses.pl](mailto:programy@ulisses.pl)

#### WORKOWY SYSTEM SEGREGACJI ODPADÓW "U ŹRÓDŁA"

**starpack**<sup>®</sup>  
dla środowiska od 1995 roku



PRODUKUJEMY KOMPOSTOWALNE WORKI  
PRZETESTOWANE, CERTYFIKOWANE,  
SPEŁNIĄCE NORMĘ EN 13432!

[www.starpack.pl](http://www.starpack.pl)



REKLAMA

organizator:

PRZEGLĄD  
**Komunalny**

konkurs o  
**Puchar  
Recyklingu**



Wiesz, jak właściwie postępować z odpadami?  
Nie czekaj, weź udział w konkursie i wygraj

**Puchar  
RECYKLINGU**

[www.pucharrecyklingu.pl](http://www.pucharrecyklingu.pl)  
e-mail: [konkurs@abrys.pl](mailto:konkurs@abrys.pl)

## CONTENÜR

Kosze uliczne **CONTENÜR**

**Prestiżowe  
i trwałe  
rozwiązania**

Zapytaj o szczegóły naszego doradcę:

+48 516 937 507 (woj. dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie, podkarpackie)

+48 519 455 712 (woj. mazowieckie, łódzkie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie)

+48 730 610 810 (woj. wielkopolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie)

[www.contenur.pl](http://www.contenur.pl)

