

Żyrardów, dnia 2 stycznia 2019 r.

## **Opinia prawna**

Niniejsza opinia została sporządzona przez radcę prawnego Renatę Staszczuk –Szafrąńską na zlecenie Starosty Powiatu Żyrardowskiego pani Beaty Sznajder i uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

### **Przedmiot opinii**

Celem opinii jest odpowiedź na następujące pytania:

- 1) Czy radny Powiatu Żyrardowskiego ma prawo do uczestniczenia w „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. oraz w „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o.?
- 2) Czy radny Powiatu Żyrardowskiego ma prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Zarządu Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. oraz w posiedzeniach Rady Nadzorczej Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o.?
- 3) Czy radny Powiatu Żyrardowskiego ma prawo do uzyskiwania informacji o „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. oraz o „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o.?

### **Stan faktyczny**

Na sesji Rady Powiatu Żyrardowskiego w dniu 21 grudnia 2018 r. radny Pan Krzysztof Rdest złożył „wniosek formalny”, w którym zwrócił się do Starosty Powiatu Żyrardowskiego o informowanie Członków Rady Powiatu Żyrardowskiego o spotkaniach z Zarządem Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o. i Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o. i o umożliwienie Członkom Rady Powiatu uczestnictwa w w/w spotkaniach. W treści wniosku wskazano, iż zostaje on przekazany zgodnie z § 37 Statutu Powiatu Żyrardowskiego na posiedzeniu Rady Powiatu w dniu 21 grudnia 2018 r. W toku sesji radny doprecyzował swój wniosek wskazując, iż zwraca się również o umożliwienie uczestnictwa w posiedzeniach Zarządu Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o. i Rady Nadzorczej Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o.

**Niniejszą opinię przygotowano uwzględniając następujące akty prawne:**

- 1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.);
- 2) ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r., poz. 1799);
- 3) ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r., poz. 419 z późn. zm.);
- 4) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.);

jm

- 5) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.) zwany dalej KPA;
- 6) Statut Powiatu Żyrardowskiego przyjęty uchwałą Rady Powiatu Żyrardowskiego Nr VII/36/15 z dnia 20 maja 2015 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Żyrardowskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 28 maja 2015 r., poz. 4887) i zmieniony uchwałą Rady Powiatu Żyrardowskiego Nr XLI/257/18 z dnia 26 października 2018 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 30 października 2018 r., poz. 10357);

## Analiza prawna

### 1) Uwagi ogólne

Na wstępie należy zaznaczyć, iż z dniem 14 listopada 2018 r. Statut Powiatu Żyrardowskiego został zmieniony, w tym m. in. zostały wykreślone paragrafy 35 – 37 Statutu. W chwili obecnej kwestię interpelacji (dawny § 35 Statutu) i zapytań (dawny § 37 Statutu) reguluje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie z art. 21 ust. 10 tej ustawy interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla powiatu. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 11 tej ustawy zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów powiatu, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Zapytanie oraz interpelacja powinny zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Zgodnie z art. 21 ust. 12 w/w ustawy interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie staroście. Starosta, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zapytania.

Należy także podkreślić, iż powołaną wyżej zmianą Statutu Powiatu Żyrardowskiego został wykreślony również § 36 Statutu regulujący kwestię wniosków. W obowiązującym stanie prawnym odnośnie wniosków radnych należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie art. 241 – 247. Zgodnie z art. 241 KPA przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Stosownie do art. 242 § 1 KPA wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.

W kontekście powyższego wątpliwości interpretacyjne może budzić zakwalifikowanie przedmiotowego „wniosku formalnego” radnego. Z treści wniosku bowiem wynika, iż jest składany zgodnie z § 37 Statutu, który dotyczył zapytań, natomiast tytuł dokumentu wskazuje na to, że mamy do czynienia z wnioskiem. Biorąc pod uwagę treść przedmiotowego wniosku opiniująca założyła, iż nie jest on wnioskiem w rozumieniu przepisów art. 241 – 247 KPA.

Wątpliwości interpretacyjne budzi również użyty w przedmiotowym wniosku formalnym termin „spotkanie”. Opiniująca zastrzega, iż na potrzeby niniejszej opinii przyjęła definicję „spotkania” jako udziału w posiedzeniu danego organu przedstawiciela innego organu. Gdyby jednakże intencje autora wniosku były inne opiniująca zastrzega, że po sprecyzowaniu wniosku tym zakresie, możliwe jest sporządzenie opinii prawnej uzupełniającej.

- 2) Kwestia umożliwienia radnym Powiatu Żyrardowskiego uczestnictwa w „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem Centrum Zdrowia

ju

**Mazowska Zachodniego sp. z o.o. oraz Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowska Zachodniego sp. z o.o. oraz kwestia umożliwienia radnym udziału w posiedzeniach Zarządu Centrum Zdrowia Mazowska Zachodniego sp. z o.o. oraz w posiedzeniach Rady Nadzorczej Centrum Zdrowia Mazowska Zachodniego sp. z o.o.**

Zgodnie z art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym w wykonywaniu mandatu radnego radny 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 starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Należy podkreślić, iż na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym radny będzie mógł korzystać z przysługujących mu wymienionych wyżej uprawnień kontrolnych tylko i wyłącznie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji rady powiatu (analogicznie: Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, 2018, LEX).

Wskazany przepis daje radnym możliwość uzyskania informacji i materiałów, a także wstępu do pomieszczeń, w których te materiały się znajdują oraz wglądu w działalność m. in. starostwa powiatowego i spółek z udziałem powiatu. Trzeba w tym miejscu zastrzec, że powołany przepis nie wymienia wśród podmiotów podlegających kompetencjom kontrolnym radnego określonym w tym przepisie organu powiatu jakim jest zarząd powiatu. Zatem wgląd w działalność zarządu powiatu przez radnego będzie się odbywał się na zasadach i w zakresie, w jakim jest to przewidziane w pozostałych przepisach ustawy o samorządzie powiatowym, czy to poprzez kompetencje rady powiatu (np. rozpoznawanie skarg na działania zarządu powiatu, w tym kompetencja komisji skarg, wniosków i petycji do żądania wyjaśnień i dokumentów), czy kompetencje samego radnego (np. prawo składania interpelacji, zapytań).

Centrum Zdrowia Mazowska Zachodniego sp. z o. o. z siedzibą w Żyrardowie jest spółką, w której 100 % udziałów posiada Powiat Żyrardowski, a zatem jest spółką z udziałem powiatu, o której mowa w art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym.

Należy podkreślić, iż opisana w art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym kompetencja radnych podlega ograniczeniom z uwagi na dobra osobiste innych osób oraz tajemnice prawnie chronione. Tajemnicą prawnie chronioną jest m. in. tajemnica przedsiębiorstwa, która została zdefiniowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zgodnie z art. 11 ust. 2 powołanej ustawy przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Ustawodawca na potrzeby ustawy o samorządzie powiatowym nie definiuje pojęć „informacja”, „materiały”, „wgląd w działalność”. Pojęcia te zatem należy interpretować zgodnie z ich powszechnie przyjętym znaczeniem. Radny ma więc prawo żądania stosownych informacji, okazania dokumentów, a także umożliwienia zapoznania z działalnością danego podmiotu.

ju

Powołany przepis nie wymienia wśród uprawnień radnego prawa do udziału w pracach danego podmiotu. **Należy zatem przyjąć, iż radny nie ma prawa do uczestniczenia w pracach organów danego podmiotu, w tym w posiedzeniach organu, czy też w „spotkaniach” organu z przedstawicielami innego podmiotu.**

Za przedstawioną interpretacją przemawia zatem przede wszystkim wykładnia językowa art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym. Jak wskazano, przepis ten wprost nie statuuje prawa radnego do udziału w pracach danego organu. Należy uznać, iż gdyby ustawodawca chciał radnemu taką kompetencję przyznać, wyraźnie i jednoznacznie uczyniłby to w powołanym przepisie. Dla porównania, wolą ustawodawcy było zagwarantowanie obywatelom wstępu na sesję rady powiatu i posiedzenia jej komisji. W konsekwencji w art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym wprost zapewniono obywatelom prawo wstępu na sesję rady powiatu i posiedzenia jej komisji.

Podobne stanowisko zostało przyjęte przez doktrynę na gruncie art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora w odniesieniu do podobnie sformułowanego uprawnienia posłów i senatorów (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” i powołana tam literatura; [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia\\_Prawnoustrojowe/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28-s97-110/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28-s97-110.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28/Studia_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28-s97-110/Studia_Prawnoustrojowe-r2015-t-n28-s97-110.pdf)). Jak wskazano w przywołanej publikacji: „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”.

Powyższe nie stanowi przeszkody do udziału radnego we wszelkiego rodzaju spotkaniach, czy posiedzeniach danego organu na zaproszenie organu, czyli za zgodą organu. Jest to jednak autonomiczna decyzja danego organu. Kwestia udziału osób trzecich w posiedzeniach organu jest zwykle uregulowana w statutach lub regulaminach pracy organów, które to akty określają kto, kiedy i na jakich zasadach może brać udział w posiedzeniach danego organu. Zgodnie z § 63 ust. 4 Statutu Powiatu Żyrardowskiego **do udziału w posiedzeniach Zarządu Powiatu Żyrardowskiego Starosta może zaprosić radnych** oraz inne osoby.

**3) Kwestia informowania radnych Powiatu Żyrardowskiego o „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem oraz Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o.**

Odnośnie informowania radnych o spotkaniach Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. oraz z Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. należy wskazać, iż zgodnie z art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu. Zgodnie natomiast z § 67 Statutu Powiatu Żyrardowskiego Starosta przedkłada Radzie na każdej sesji informacje z działalności Zarządu między sesjami. Biorąc pod uwagę powołane przepisy należy stwierdzić, iż **Zarząd może w swych sprawozdaniach umieszczać informacje o spotkaniach z Zarządem i Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o.o.**

Takie **informacje może również radny uzyskać w trybie zapytań** kierowanych do starosty uregulowanych w art. 21 ust. 9 -13 ustawy o samorządzie powiatowym. Z powołanych

przepisów wynika, iż **starosta, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi** na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zapytania.

#### 4) Informacja publiczna

Niezależnie od przedstawionych wyżej rozważań dotyczących uprawnień radnego na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym należy wskazać, iż **odrębną regulacją umożliwiającą uzyskanie informacji o sprawach publicznych jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**, na podstawie której każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Również jednak na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu m. in. na tajemnicę przedsiębiorcy.

#### Wnioski i zastrzeżenia

W świetle opisanych wyżej przepisów prawa w ocenie opiniującej:

- 1) Radny nie ma prawa uczestniczenia w pracach, w tym posiedzeniach Zarządu Powiatu Żyrardowskiego, czy też „spotkaniach” Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem i Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. Radny może być zaproszony na posiedzenie Zarządu Powiatu Żyrardowskiego, jak również na inne spotkanie z udziałem Zarządu Powiatu Żyrardowskiego.
- 2) Starosta Powiatu Żyrardowskiego może w swych informacjach z działalności Zarządu Powiatu Żyrardowskiego, przedkładanych Radzie Powiatu na sesjach, umieszczać informacje o spotkaniach Zarządu Powiatu Żyrardowskiego z Zarządem i Radą Nadzorczą Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. Ponadto, Starosta lub osoba przez niego wyznaczona jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie na zapytanie radnego w tej kwestii zadane w oparciu o art. 21 ust. 9 -13 ustawy o samorządzie powiatowym.
- 3) Radny nie ma prawa uczestniczenia w posiedzeniach Zarządu Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. oraz w posiedzeniach Rady Nadzorczej Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. Radny może być zaproszony na w/w posiedzenie, jest to jednak autonomiczna decyzja organu Centrum Zdrowia Mazowsza Zachodniego sp. z o. o. i do tego organu należy kierować wszelkie wnioski i prośby w tym zakresie.
- 4) Opiniująca przyjęła, iż wniosek radnego Pana Krzysztofa Rdesta nie jest wnioskiem w rozumieniu przepisów art. 241 – 247 KPA.
- 5) Opiniująca założyła również, że pod pojęciem „spotkania” użytym w treści wniosku należy rozumieć udział w posiedzeniu danego organu przedstawiciela innego organu. Gdyby okazało się, że intencje autora wniosku są jednak inne możliwe jest sporządzenie opinii prawnej uzupełniającej.

radca prawny

  
Renata Staszczuk -Szafrńska