

Projekt

z dnia 22 grudnia 2025 r.

Zatwierdzony przez 13

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GRAJEWO**

z dnia 2025 r.

w sprawie sposobu załatwienia skargi wniesionej na Burmistrza Miasta Grajewo na niewłaściwe załatwienie przez niego zawiadomienia.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 223 § 1, art. 229 pkt 3, art. 237 § 3 art. 238 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) uchwala się, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się ze skargą [...] na niewłaściwe załatwienie zawiadomienia przez Burmistrza Miasta Grajewo skierowaną do Rady Miasta Grajewo za pośrednictwem Urzędu Miasta Grajewo w dniu 7 listopada 2025 r., stanowiskiem Burmistrza Miasta zawartym w piśmie do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 16 grudnia 2025 r., z Uchwałą Nr 6/2025 z dnia 18 grudnia 2025 r. Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Miasta Grajewo w sprawie sposobu załatwienia skargi wniesionej na Burmistrza Miasta Grajewo na niewłaściwe załatwienie przez niego zawiadomienia, stwierdza się, że skarga [...] jest bezzasadna.

§ 2. Uzasadnienie dla sposobu załatwienia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miasta zobowiązując do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi poprzez przesłanie uchwały Rady Miasta Grajewo wraz z uzasadnieniem.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta

Monika Stefańska

opracował
mgr Ryszard T. Białek
SEKRETARZ MIASTA

Pod względem formalno-prawnym
nie ma przesłanek do uznania
za niewłaściwe załatwienie

ADWOKAT

Adw. Ryszard T. Białek

Załącznik do uchwały nr

Rady Miasta Grajewo

z dnia 2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2025 r. do Rady Miasta Grajewo za pośrednictwem Urzędu Miasta Grajewo wpłynęła skarga Pana [] na niewłaściwe załatwienie zawiadomienia przez Burmistrza Miasta Grajewo. W podtytule skargi jej autor wskazał „na rażące naruszenie obowiązków przez Burmistrza Miasta Grajewo w zakresie nadzoru właścicielskiego nad Spółką Komunalną”.

W dniu 12 listopada 2025 r. zgodnie z §100 ust. 1 Zał. nr 4 do Statutu Miasta Grajewo - organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów miasta, Przewodnicząca Rady Miasta Grajewo przekazała skargę do rozpatrzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Grajewo. W trakcie posiedzenia Komisji w dniu 18 grudnia 2025 r. zapoznała się ona ze skargą wraz z załącznikami oraz stanowiskiem Burmistrza Miasta dotyczącym tej skargi.

W uzasadnieniu skargi jej autor informuje, że w dniu 29 sierpnia 2025 r. wystosował pisemne „zawiadomienie” do Burmistrza Miasta Grajewo, w którym stwierdził, że Zarząd PEC Sp. z o.o. w Grajewie udzielił mu nieprawdziwych informacji publicznych w odpowiedziach z dnia 30 lipca 2025 r. i 25 sierpnia 2025 r., zaprzeczając przeprowadzeniu jakichkolwiek audytów w spółce, podczas gdy umowa z dnia 11 października 2024 r. zawarta pomiędzy Kancelarią Radców Prawnych Bieluk i Partnerzy a Prezesem Zarządu PEC Sp. z o.o. jednoznacznie stanowiła, iż jej przedmiotem było przeprowadzenie „prawnego audytu Spółki”.

Skarżący stwierdził, że takie postępowanie Zarządu Spółki narusza obowiązki wynikające z art. 61 Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także podważa zaufanie mieszkańców do rzetelności działania spółki komunalnej. Pan [] wniósł o podjęcie przez Burmistrza działań nadzorczych wobec Zarządu PEC Sp. z o.o., wyciągnięcie konsekwencji służbowych wobec osób odpowiedzialnych za podanie nieprawdziwych informacji, udzielenie informacji Zawiadamyjącemu o podjętych działaniach przez Burmistrza Miasta będącego Zgromadzeniem Wspólników dla PEC Sp. z o.o. w Grajewie.

W sprawie załatwienia przedmiotowej skargi podjęte zostały następujące działania. W 30 września 2025 r. z upoważnienia Burmistrza Miasta Sekretarz Miasta wystąpił z pismem do Rady Nadzorczej PEC Sp. z o.o. w Grajewie. Poinformował Radę Nadzorczą o wpłynięciu w dniu 29 sierpnia 2025 r. do Burmistrza Miasta Grajewo „zawiadomienia” złożonego przez Pana [...]. Do „zawiadomienia” [...] dołączył potwierdzone przez siebie za zgodność z oryginałem kserokopie: wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w dniu 17 lipca 2025 r. do Zarządu PEC-u, odpowiedzi PEC-u z dnia 30 lipca 2025 r. na ww. wniosek o udzielenie informacji publicznej, wezwania [...] do sprostowania odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 11 sierpnia 2025 r., odpowiedzi PEC-u z dnia 25 sierpnia 2025 r. na ww. pismo złożone przez [...]. Wymienione kserokopie dokumentów Sekretarz Miasta – działając z upoważnienia Burmistrza Miasta Grajewo dołączył do pisma z dnia 30 września 2025 r.. Jednocześnie wskazał, że zgodnie z art. 219 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek Handlowych oraz § 19 umowy Spółki organem nadzorczym w stosunku do Zarządu Spółki jest Rada Nadzorcza. Może ona badać wszystkie dokumenty Spółki, żądać od Zarządu wszelkich informacji i dokumentów lub wyjaśnień z działalności Spółki i Zarządu. W podsumowaniu wskazał, że Rada Nadzorcza PEC Sp. z o.o. jest organem właściwym do rozpatrzenia i załatwienia złożonego do Burmistrza „zawiadomienia” [...].

Kwestię wnoszenia skarg regulują przepisy art. 227-240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025r., poz. 1691). Zatem skargi mogą być wnoszone w zasadzie w każdej formie (m.in. pisemnie, mailowo, ustnie do protokołu). Osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi.

Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu

terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII tej ustawy. Zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. W komentarzach do tego przepisu wskazuje się na potrzebę oceny zawartości pisma, a pośrednio – oceny celu złożenia pisma, dla ustalenia, czy pismo jest skargą czy wnioskiem. Zatytułowanie pisma przez jego autora jako skargi lub wniosku albo użycie jakiegokolwiek innego określenia nie ma zatem znaczenia prawnego – organ rozpatrujący to pismo musi samodzielnie ustalić, czy ma do czynienia ze skargą, wnioskiem czy może pismem innego rodzaju. Zgodnie z innym komentarzem co do zasady strona nie musi znać prawa, nie musi prawidłowo określać składanych przez siebie pism. Na organie spoczywa ciężar zakwalifikowania pism według ich treści. Wniosek lub skarga kierowane są do organów w związku z różnymi zdarzeniami i doświadczeniami, pochodzą najczęściej od odbiorców działań administracji, którzy nie muszą mieć wiedzy, wykształcenia ani znajomości mechanizmów funkcjonowania aparatu państwowego lub samorządowego. Dostępność i powszechność postępowania skargowo-wnioskowego wyraża się także w całkowitym odformalizowaniu pism inicjujących to postępowanie. Ustawodawca zdecydował się na przyjęcie materialnej koncepcji pisma, zgodnie z którą nie nazwa, lecz jego treść decyduje o jego kwalifikacji do jednej z dwóch wyróżnionych w przepisie kategorii.

Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 2821/21 orzekł, że „Ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, a osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, który jest powołany do wykonywania zadań państwa lub inny podmiot, np. organizację społeczną, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi.

Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ (art. 231 § 1 k.p.a.).

Rozpatrując skargę należy pamiętać, że jej zakres może wchodzić w kolizję z konkretnymi unormowaniami prawnymi regulującymi procedurę i kompetencje do załatwiania konkretnych spraw. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP każdy organ działa na podstawie i w granicach prawa. Na podstawie art. 223 § 1 k.p.a. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Należy zwrócić uwagę na całościowe brzmienie art. 229 k.p.a. Przepis ten zawiera tylko pomocnicze określenie właściwości organów do rozpatrywania skarg ("jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg"), pierwszeństwo zaś określenia tych właściwości mają przepisy odrębne, a dopiero w przypadku ich braku zastosowanie znajduje art. 229 k.p.a. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2004 r. II SA/Wr2486/03).

Powyższe trzeba odnieść do kwestii dopuszczalności wnoszenia skarg na członków zarządu spółek z o.o. jednostek samorządu terytorialnego. Z reguły są one kierowane do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Gdy wpłynie skarga należy zawsze ocenić czy zgodnie z jej treścią i właściwością - organy te mogą rozpatrywać skargę.

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) – w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Zgodnie z art. 10a ust. 2 tej ustawy do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy ustawy z 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.), z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

Przedmiotowa skarga [...] nie ma podstaw prawnych, czego dowodzi wcześniejsza argumentacja. Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa sądowego (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r. II SA/O/I433/15. Brak jest kompetencji gminy do ingerowania w działalność spółek, opublikowano: LEX nr 1746545, NZS 2015/4/1) Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw. Podkreślają to też liczne komentarze (np. M. Nagórek, *Kto rozpatruje skargę na działalność spółki prawa handlowego w której gmina ma swoje udziały?* - opublikowano LEX QA1528150, 8.09.2020).

„Zatem Rada Nadzorcza, jako organ sprawujący stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 219 § 2 k.s.h.), będzie organem właściwym do rozpoznania skargi na prezesa spółki komunalnej.” (Maciej Racut, *Jaki organ jest właściwy do rozpatrzenia skargi na prezesa spółki komunalnej*, QA 1902188). W obrocie prawnym funkcjonuje rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 lipca 2019 r. o znaku P-1.4131.439.2019.KN, który stwierdził, że: „spółki prawa handlowego podlegają ustawie Kodeks spółek handlowych. Rada Nadzorcza spółki, jako jej organ nadzorczy, sprawuje stały, bezpośredni nadzór nad działalnością spółki wykonywaną przez jej zarząd, we wszystkich dziedzinach prowadzonej działalności, natomiast gmina sprawuje wyłącznie nadzór właścicielski nad spółką i nie ma w stosunku do niej pozycji organu zwierzchniego. To właśnie ta kwestia jest rozstrzygająca w zakresie określenia podmiotu właściwego do rozpatrywania skargi na spółkę prawa handlowego.” W celu wykonania swoich obowiązków Rada Nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od Zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki (art. 219 § 4 k.s.h.). Wyliczenie obowiązków Rady Nadzorczej zamieszczone w powyższym przepisie ma charakter jedynie przykładowy. Organ ten sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki. Wszyscy, którzy uczestniczą w podejmowaniu czynności w spółce, podlegają nadzorowi Rady Nadzorczej. Zatem również czynności podejmowane przez Prezesa Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w ramach działalności tej spółki, podlegają nadzorowi Rady Nadzorczej.

Podnieść należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym panuje pogląd, wedle którego organowi administracji publicznej nie można postawić zarzutu bezczynności w sytuacji, gdy żaden z obowiązujących przepisów prawa nie zobowiązuje go do podjęcia stosownego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie administracyjne w konkretnej sprawie (postanowienie WSA w Warszawie z 8.4.2016 r., I SAB/Wa 821/15, Legalis; postanowienie WSA w Olsztynie z 9.2.2010 r., II SAB/OI 83/09, Legalis).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny PEC Sp. z o.o. podlega reżimowi ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych z uwzględnieniem odmienności wynikających z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Rada Nadzorcza PEC Sp. z o.o., jako jej organ nadzorczy, winna sprawować stały, bezpośredni nadzór nad działalnością Spółki wykonywaną przez jej Zarząd, we wszystkich dziedzinach prowadzonej przez nią działalności. Rada Nadzorcza Spółki jest zatem organem właściwym do rozpatrzenia skargi na Zarząd Spółki. W przypadku złożenia skargi nazwanej przez wnoszącego jako „zawiadomienie” organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego powinna ona zostać przekazana przez ten organ Radzie Nadzorczej PEC Sp. z o.o. do rozpoznania.

Rozpatrywana skarga dotyczyła rozstrzygnięcia zagadnienia czy Burmistrz Miasta postąpił prawidłowo przekazując przedmiotową skargę do załatwienia wg właściwości Radzie Nadzorczej PEC Sp. z o.o. **Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej uzasadnienie faktyczne i prawne Burmistrz Miasta Grajewo prawidłowo, zgodnie z przepisami prawa przekazał skargę właściwemu organowi do jej rozpoznania.** Żaden z przepisów obowiązującego prawa nie przyznaje bowiem Burmistrzowi Miasta Grajewo kompetencji do prowadzenia postępowania administracyjnego w żądanym przez Zawiadamiającego zakresie, a tym bardziej do zakończenia go orzeczeniem administracyjnym o charakterze władczym.

Kwestia zlecenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Grajewo „przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykonywania przez Burmistrza nadzoru właścicielskiego nad PEC Sp. z o.o., w szczególności w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej” jest dyskusyjna o czym świadczy niejednołite orzecznictwo sądów

administracyjnych i rozbieżne komentarze na temat kontroli spółek komunalnych przez komisje rewizyjne np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 26 maja 2023 r. nr NP II.4131.1.630.2023, wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2021 r. sygn. III SA/GI 635/21.

Decyzja dotycząca ewentualnego przeprowadzenia kontroli przez Komisję Rewizyjną i jej zakresu należy do Rady Miasta Grajewo.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U z 2025 r. poz. 1691) – w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.