

Projekt

BURMISTRZ MIASTA

z dnia 21 kwietnia 2026 r.

Zatwierdzony przez *13*
~~Małgorzatę Jurek Bednarko~~

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GRAJEWO**

z dnia 2026 r.

**w sprawie sposobu załatwienia wniosków o przeprowadzenie czynności kontrolnych oraz kontroli
w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PEC Sp. z o. o. w Grajewie**

Na podstawie art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252), art. 241, art. 242 § 1, art. 244, art. 245, art. 246 i art. 247 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) oraz § 101 b ust. 4, §101 d Załącznika nr 4 do Statutu Miasta Grajewo - Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów miasta przyjętego uchwałą Nr VI/39/03 Rady Miasta Grajewo z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Grajewo (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2013 r. poz. 948, z 2014 r. poz. 388, z 2015 r. poz. 1492, z 2018 r. poz. 3925, z 2019 r. poz. 5089, z 2022 r. poz. 850, z 2024 r. poz. 3217) uchwała się, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się z wnioskami [...] z dnia 25 lutego 2026 r. i 23 lutego 2026 r. o podjęcie przez Radę Miasta Grajewo oraz Komisję Rewizyjną Rady czynności kontrolnych oraz kontroli w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. w Grajewie, stanowiskiem Zarządu PEC Sp. z o. o. w Grajewie wyrażonym w piśmie z dnia 17 kwietnia 2026 r., stanowiskiem Burmistrza Miasta Grajewo zawartym w piśmie z dnia 17 kwietnia 2026 r. skierowanymi do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Grajewo oraz Uchwałą Nr 12/26 Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Grajewo z dnia 20 kwietnia 2026 r., Rada Miasta Grajewo odmawia uwzględnienia przedmiotowych wniosków.

§ 2. Uzasadnienie sposobu załatwienia wniosków stanowi Załącznik do uchwały.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miasta do poinformowania wnioskodawcy o sposobie załatwienia jego wniosków.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta

Monika Stefańska

*Opiscent
P. Adnour*

*Pod względem
burmistrza
wniosek nie wnoszą*

RADCA PRAWNY
Barbara Perowska

Załącznik do uchwały nr

Rady Miasta Grajewo

z dnia.....2026 r.

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2026 r. na adres e-mail Urzędu Miasta Grajewo wpłynął wniosek [...] „o rozważenie podjęcia przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Grajewo kontroli w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. w Grajewie”.

Wniosek został skierowany do Przewodniczącej Rady Miasta Grajewo i członków Komisji Rewizyjnej Rady.

W dniu 25 lutego 2026 r. na adres e-mail Urzędu Miasta Grajewo wpłynął kolejny wniosek [...] w którym autor wniosł „o pilne podjęcie przez Radę Miasta oraz Komisję Rewizyjną czynności kontrolnych”. Adresatem wniosku była Przewodnicząca Rady Miasta Grajewo, Komisja Rewizyjna Rady Miasta Grajewo i wszyscy radni.

Przewodnicząca Rady Miasta Grajewo zgodnie z § 100 ust. 1 Załącznika Nr 4 do Statutu Miasta Grajewo - Organizacja wewnętrzna i tryb pracy organów Miasta Grajewo przyjętego Uchwałą Nr VI/39/03 Rady Miasta Grajewo z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Grajewo (Dz.Urz. Woj. Podl. z 2013r. poz. 948 z późn.zm.) przekazała przedmiotowe wnioski w dniu 03 marca 2026r. zgodnie z właściwością do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Grajewo.

Przewodnicząca Komisji Skarg, Wniosków i Petycji na podstawie § 101 a ust. 1 pkt 2 Załącznika Nr 4 do Statutu Miasta Grajewo w dniu 10 kwietnia 2026r. przekazała kopie przedmiotowych wniosków do Prezesa Zarządu PEC Sp. z o.o. w Grajewie zwracając się jednocześnie z prośbą o przedłożenie stanowiska na piśmie co do możliwości i skutków realizacji postulatów zawartych we wnioskach w terminie do 17 kwietnia 2026 r. Analogiczne pismo Przewodnicząca Komisji skierowała także do Burmistrza Miasta Grajewo będącego jednocześnie Zgromadzeniem Wspólników PEC.

Rada Miasta Grajewo zapoznała się z jednym i drugim wnioskiem [...], stanowiskami Burmistrza Miasta Grajewo i Prezesa PEC Sp. z o. o. w Grajewie z dnia 17 kwietnia 2026 r. w odniesieniu do obu ww. wniosków, a także z Uchwałą Nr 12/26 Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 20 kwietnia 2026r. w sprawie sposobu załatwienia wniosków o przeprowadzenie czynności kontrolnych oraz kontroli w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PEC Sp. z o. o. w Grajewie.

Wniosek z 25 lutego 2026 r.

Wnioskodawca na wstępie wniosku z 25 lutego 2026 r. nawiązał do pojawiających się zarzutów o „kampanii dezinformacyjnej” oraz o próbach przypisywania mu odpowiedzialności „za obecną sytuację spółki wyłącznie decyzjom z lat ubiegłych” i zwrócił się o rozważenie podjęcia przez Radę Miasta Grajewo i Komisję Rewizyjną czynności kontrolnych.

Argumentacja wnioskodawcy uzasadniająca podjęcie czynności kontrolnych przez Radę Miasta i Komisję Rewizyjną sprowadza się w szczególności do podanych niżej zagadnień cyt.:

- „ - straty finansowe PEC występują obecnie,
- obowiązujące taryfy ciepła dotyczą lat 2024 - 2025,
- decyzje właścicielskie wobec spółki są podejmowane przez obecne władze miasta,
- struktura majątku Miasta Grajewo wykorzystywanego przez PEC”.

Rozpatrując przedmiotowy wniosek należy wskazać na przepisy ustrojowe, dotyczące problematyki kontroli jednostek organizacyjnych samorządu gminnego.

Przepisy ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz.18 z późn. zm.), nie rozstrzygają zagadnienia kontroli jednoznacznie.

Kwestia możliwości kontroli spółek komunalnych przez radę gminy (miasta) w ramach kontroli prowadzonych przez komisję rewizyjną rady budzi spore kontrowersje.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowo - administracyjnym zarysowały się dwa odmienne od siebie poglądy - jeden wskazujący, że rada gminy (miasta) może kontrolować spółki komunalne w ramach kompetencji wynikających z art.18a ustawy o samorządzie gminnym oraz drugi, który jest temu pogładowi przeciwny.

Od wielu lat źródłem sporu o zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnych rad gmin jest rozumienie pojęcia „gminnej jednostki organizacyjnej”. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje tego pojęcia, co prowadzi do rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisów odnoszących się do samorządowych jednostek organizacyjnych. W obowiązujących przepisach prawa nie ma także legalnej definicji gminnej osoby prawnej, dlatego też pojęcie to jest różnie interpretowane.

Otwarte pozostaje pytanie, czy pojęcie „gminna jednostka organizacyjna”, którym posłużył się ustawodawca należy ograniczyć jedynie do jednostek pozostających we wspólnej organizacji, których działalność finansowana jest z budżetu gminy, pozostających pod zwierzchnictwem organu wykonawczego gminy, a więc tych, które nie posiadają odrębnej osobowości prawnej, czy też obejmuje również jednostki utworzone przez gminy, posiadające osobowość prawną (spółki komunalne).

W literaturze prawniczej jednakże pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej” rozumiane jest w wąskim lub w szerokim znaczeniu. W znaczeniu wąskim jego zakresem obejmuje się wyłącznie jednostki nieposiadające osobowości prawnej (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe), zaś w znaczeniu szerokim także gminne osoby prawne. W tym świetle według niektórych autorów spółka prawa handlowego nie jest gminną jednostką organizacyjną, a gminną osobą prawną, co wyłącza ją z zakresu jednostek kontrolowanych przez komisję rewizyjną (Ł.Ciszewski, Komisja rewizyjna nie ma prawa kontroli spółki komunalnej, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005r. Nr 6)

Kontrolą w świetle art.18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym objęte są gminne jednostki organizacyjne tworzone na podstawie art. 9 ust. 1, art 18 ust. 2 pkt 9 lit. „h” ustawy o samorządzie gminnym. Za pomocą tych jednostek gmina realizuje swoje zadania publiczne, a zatem ich kontrola nie powinna budzić wątpliwości. Nie są natomiast takimi jednostkami spółki prawa handlowego (art. 18 ust. 2, pkt 9 lit. „f”). W tym kierunku idą rozstrzygnięcia organów nadzoru, np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 14 lutego 2020r. sygn. akt NP.II.4131.1.111.2020, w którym oceniano pod względem prawnym zapisy dotyczące planu pracy komisji rewizyjnej m.in. w zakresie spółek. W rozstrzygnięciu stwierdzono, że „bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej oraz kodeksie spółek handlowych i dokonywana jest przez stosowne organy spółek. Żadne z unormowań zawartych w tych regulacjach prawnych nie przewidują natomiast kontrolowania spółek przez organ stanowiący”. Objęcie planem kontroli spółek było prawnie wadliwe, spółki nie mogą być bowiem zakwalifikowane jako gminne jednostki organizacyjne.

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 sierpnia 2025 r. NK-3.4131.228.2025.SA i rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z dnia 6 marca 2025 r. NK-I.4131.32.215.A.Bej.

Kwestia odrębności kategorii spółek i gminnych jednostek organizacyjnych występuje także w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak, komisja rewizyjna rady gminy nie jest uprawniona do kontroli spółek będących gminnymi osobami prawnymi. Bezpośrednia kontrola spółek odbywa się na zasadach określonych w Kodeksie spółek handlowych. Komisja rewizyjna może dokonywać kontroli wyłącznie w zakresie określonym przez ustawę i w trybie ustalonym przez radę. Zakres jej uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „f” i „h” ustawy o samorządzie gminnym. Z tego wynika, że kategorie „spółek” oraz „jednostek organizacyjnych” są w stosunku do siebie odrębne, a podział na te grupy jest rozłączny. Stąd też, kontrolowanie przez komisję rewizyjną spółek miejskich, a więc podmiotów, nie będących żadnym z wymienionych w art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym byłoby niezgodne z prawem. W powyższej kwestii wydane zostały wyroki Woj. Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2 lipca 2019r. III SA/GI 472/19, z 25 listopada 2021r. III SA/GI 635/21. Według wyroku WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2022r. III SA/Lu 40/22 pojęcie spółki nie jest tożsame z pojęciem gminnej jednostki organizacyjnej. Kontrolowanie przez radę gminy, a tym samym przez komisję rewizyjną spółek prawa handlowego, nawet tych utworzonych przez gminy, jest niezgodne z prawem.

Jednakże orzecznictwo sądów administracyjnych w wyżej omawianej kwestii nie jest jednolite. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy interpretując pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej”, wskazał, że pojęcie to obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy, jak również gminne osoby prawne. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 stycznia 2009 r., sygn.II SA/Bd 878/08.

Odmienne stanowisko zajął WSA w Olsztynie, który stwierdził, że „żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji władczych do bezpośredniego ingerowania w działalność spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Gmina może wpływać na losy założonej spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw”. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn.IISA/OL433/15

Kwestią możliwości kontroli spółek komunalnych przez radę gminy (miasta) w ramach kontroli prowadzonej przez komisję rewizyjną rady zajmował się także Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn I OSK 657/19 stwierdził, że „przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów Kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania”.

Jak wskazano wyżej w doktrynie i orzecznictwie wyrażane są różne poglądy co do rozumienia pojęcia „gminna jednostka organizacyjna”, stanowiska organów nadzoru (województw) są przeciwne kompetencjom kontrolnym komisji rewizyjnej wobec spółek handlowych (kapitałowych), orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA jest niejednolite, jedynie NSA w przytoczonym wyżej wyroku stoi na stanowisku, że rady gmin mają kompetencje kontrolne wobec wszystkich jednostek organizacyjnych gminy a więc również spółek handlowych.

W świetle wyżej przedstawionego uzasadnienia, mając na uwadze podane przypadki i rozbieżności interpretacyjne wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych należałoby przyjąć, że Komisja Rewizyjna Rady Miasta Grajewo nie ma uprawnień do prowadzenia bezpośredniej kontroli w Spółce PEC. Mimo braku możliwości bezpośredniej kontroli Spółki, Rada Miasta posiada narzędzia pośrednie, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Wniosek z 23 lutego 2026 r.

Wnioskodawca na wstępie wniosku z 23 lutego 2026 r. „działając jako mieszkaniec Miasta Grajewo, w trosce o interes majątkowy Gminy oraz transparentność funkcjonowania spółek komunalnych zwrócił się z wnioskiem o rozważenie podjęcia przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Grajewo kontroli w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Grajewie”. Autor wniosku wskazał, że „Spółka PEC Sp. z o. o. wykazuje znaczne straty finansowe, przy jednoczesnym wzroście taryf dla odbiorców końcowych” i uznał, że w jego ocenie „zasadnym jest zbadanie, czy

- majątek Gminy został należycie zabezpieczony,
- struktura majątkowa i kapitałowa Spółki odpowiada jej rzeczywistej wartości,
- działania organów właścicielskich były wystarczające z punktu widzenia interesu publicznego”.

Analiza przedmiotowego wniosku prowadzi do następujących ustaleń.

Zagadnienie kontroli właścicielskiej reguluje art. 212 Ustawy z dnia 15 września 2000r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2024r. poz. 18). Zgodnie z § 1 tego artykułu prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od Zarządu.

Nadzór właścicielski polega na podejmowaniu działań mających na celu ochronę interesów miasta, zapewnienie efektywnego zarządzania majątkiem publicznym oraz realizację zadań własnych miasta. Nadzór właścicielski nad Spółką PEC sprawuje głównie Burmistrz, który pełni funkcję organu właścicielskiego wyznaczając cele Spółki, podejmuje kluczowe decyzje działając jako reprezentant właściciela, czyli Miasta Grajewo.

Kolejnym elementem nadzoru jest Rada Nadzorcza PEC-u powoływana przez Burmistrza działającego jako Zgromadzenie Wspólników, która sprawuje stały nadzór nad działalnością Spółki. Rada powołuje i odwołuje członków Zarządu PEC, ocenia sprawozdania z działalności i sprawozdania finansowe Zarządu Spółki.

Burmistrz Miasta działa także jako zwyczajne lub nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników, podejmuje uchwały dotyczące kluczowych spraw dla Spółki np. zatwierdza sprawozdania z działalności, sprawozdania finansowe, plany ekonomiczno - finansowe.

Należy także wskazać na narzędzia kontrolne pozostające w dyspozycji Rady Miasta tj. Komisję Rewizyjną i pozostałe komisje merytoryczne Rady.

- 1) Komisja Rewizyjna Rady Miasta Grajewo może kontrolować sposób w jaki Burmistrz sprawuje nadzór właścicielski nad Spółką
- 2) indywidualne uprawnienia radnych - radni mają prawo do pozyskiwania informacji i materiałów, wglądu w dokumentację, materiały, analizy, raporty dotyczące Spółki znajdujące się w posiadaniu Urzędu,
- 3) komisje Rady mogą analizować sytuację Spółki w ramach swoich kompetencji merytorycznych w oparciu o udostępnione im dokumenty, analizy, materiały dotyczące Spółki,

W ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego Burmistrz od czasu objęcia obowiązków 7 maja 2024 r. w obliczu niezwykle trudnej sytuacji finansowej PEC będącej skutkiem wcześniejszych działań wnioskodawcy i Zarządu Spółki podjął szereg decyzji o charakterze zarządczym zwiększając kontrolę właścicielską nad tą newralgiczną dla miasta Spółką. Działania zarządcze Burmistrza w odniesieniu do przedmiotowej Spółki cechuje stała współpraca z Zarządem Spółki i Radą Miasta. Zarząd informuje na bieżąco Zgromadzenie Wspólników o wszelkich istotnych sytuacjach dotyczących Spółki, w tym o stanie majątku, sytuacji finansowej, realizowanych działaniach remontowych i inwestycyjnych zapewniając w ten sposób transparentność wobec właściciela.

Rada Miasta zna sytuację Spółki. Jest o niej informowana przez Zarząd PEC-u i Burmistrza Miasta na posiedzeniach Komisji i sesjach Rady Miasta. Potwierdzeniem tego są zapisy w protokołach z posiedzeń Komisji Rady i sesji Rady. Przykładem działań z zakresu nadzoru właścicielskiego wspierających Spółkę było pozytywne ustosunkowanie się przez Radę Miasta do jej wniosku z 14 stycznia 2026 r. dotyczącego udzielenia pożyczki w wysokości 1,3 mln zł, która umożliwiła PEC zawarcie długoterminowej umowy na korzystnych warunkach z dostawcą gazu niezbędnego do pracy silników gazowych, a także wzmocnienie finansowe Spółki w rezultacie przekazania przez Miasto 26 maja 2025 r. w formie aportu majątku o wartości 2,6 mln zł przez co kapitał zakładowy zwiększył się do kwoty ponad 6 mln zł.

Zgromadzenie Wspólników w ramach nadzoru właścicielskiego podjęło także działania organizacyjne wzmacniające PEC.

W okresie od 1 stycznia do końca maja 2025 r. nastąpiły zmiany w składzie Rady Nadzorczej Spółki. 1 maja 2025 r. Rada Nadzorcza powołała nowego Prezesa Zarządu Spółki, a od 1 czerwca 2025 r. także wiceprezesa. Dwuosobowy nowy Zarząd Spółki stanowią wieloletni doświadczeni pracownicy Spółki znający jej problemy organizacyjne, finansowe, techniczne.

Nowy Zarząd Spółki podjął szereg działań mających na celu zahamowanie narastania kryzysowej sytuacji w Spółce, uzyskał korzystne zmiany w relacjach z bankiem i firmą będącą dostawcą gazu do silników gazowych.

W ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Burmistrza w 2025 r. odbyło się 8 posiedzeń Zgromadzenia Wspólników oraz 13 posiedzeń Rady Nadzorczej PEC. Porządek posiedzenia każdej Rady Nadzorczej zawierał informację o Uchwałach i innych istotnych decyzjach podejmowanych przez Zarząd Spółki oraz informację o bieżącej sytuacji Spółki.

Zgromadzenie Wspólników na każdy rok obrotowy podejmuje Uchwałę określającą cele zarządcze dla Zarządu Spółki (art. 4 ust. 5 i 6 Ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi Spółkami), która stanowi instrument motywacyjny dla Zarządu.

Mając na względzie fakt, że w bieżącej kadencji Rady Miasta Burmistrz działając jako Zgromadzenie Wspólników podjął zdecydowane działania sanacyjne wobec Spółki przy wsparciu Rady Miasta

Grajewo - co wskazano wyżej - jak również okoliczność, że nowy Zarząd Spółki działa niespełna jeden rok to przeprowadzenie wnioskowanej kontroli w zakresie nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Burmistrza jest aktualnie niecelowe i przedwczesne.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, Rada Miasta uznaje za niezasadne uwzględnienie przedmiotowych wniosków.

Zgodnie z art. 246 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego, wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosków służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kpa.