



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.119.20.2026.RJ1

Wrocław, 25 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXI/453/26 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi mieszkańca na działalność Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 sierpnia 2026 r., działając na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912) w związku z art. 229 pkt 3 oraz art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XXXI/453/26 w sprawie rozpatrzenia skargi mieszkańca na działalność Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 września 2026 r. za pośrednictwem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (e-Doręczenia).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem:

- art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwaną dalej KPA - poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy organem właściwym do rozpatrzenia skargi z dnia 8 czerwca 2026 r. na działalność Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie była Rada Miejska w Siechnicach,
- art. 231 § 1 ustawy KPA w związku z art. 10a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) oraz w związku z art. 219 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.) - poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji przekazanie przez Radę Miejską w Siechnicach skargi z dnia 8 czerwca 2026 r. na działalność Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie Radzie Nadzorczej Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.

Z uzasadnienia do uchwały nr XXXI/453/26 wynika m.in., że cyt. „W dniu 8 czerwca 2026 r. do Rady Miejskiej w Siechnicach wpłynęła skarga mieszkańca dotycząca działalności Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie oraz - w ocenie Skarżącego - nieprawidłowych działań organów Gminy Siechnice. (...) Analiza treści skargi wskazała, że zasadnicza część podniesionych zarzutów dotyczy działalności Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, w szczególności sposobu wykonywania przez Spółkę zadań, zasad zawierania umów na świadczenie usług oraz sposobu traktowania poszczególnych odbiorców tych usług. Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie jest spółką prawa handlowego, posiadającą osobowość prawną i działającą poprzez swoje organy. W związku z tym Rada Miejska w Siechnicach nie jest organem właściwym do merytorycznego rozstrzygania skargi dotyczącej działalności organów Spółki lub sposobu wykonywania przez nią działalności gospodarczej. W szczególności ocena prawidłowości działania Spółki, jej organów oraz osób wykonujących czynności w jej imieniu powinna zostać dokonana przez właściwe organy Spółki, z uwzględnieniem przepisów Kodeksu spółek handlowych, umowy Spółki oraz właściwych regulacji wewnętrznych. W zakresie wynikającym z kompetencji określonych przepisami prawa oraz aktem założycielskim Spółki właściwym organem do podjęcia czynności w sprawie jest Rada Nadzorcza Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie.”.

W konsekwencji, Rada Miejska w Siechnicach uznała za zasadne przekazanie skargi Radzie Nadzorczej Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, jako organowi właściwemu do dokonania oceny zarzutów dotyczących działalności Spółki i podjęcia stosownych czynności w zakresie pozostającym w jej kompetencji.

W skardze, która była rozpatrywana w analizowanej uchwale nr XXXI/453/26 przez Radę Miejską, Skarżący zarzucał w pkt 2, cyt. „Naruszenie art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegające na niedopełnieniu przez Gminę ustawowego obowiązku użyteczności publicznej, którego celem jest ciągle i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.”. Trzeba zatem wskazać, że przedmiotem skargi oprócz kwestii związanych z zawarciem umowy na odbiór nieczystości ciekłych oraz stosowaniem praktyk dyskryminacyjnych, było również wykonywanie zadania własnego gminy. Na marginesie można dodać, że w piśmie Burmistrza Siechnic z dnia 18 czerwca 2026 r., znak sprawy NW.0232.21.2026.KK, skierowanym do Skarżącego, błędnie uznano, że „Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Świętej Katarzynie jest spółką prawa handlowego, która nie mieści się w katalogu gminnych jednostek organizacyjnych, co do których właściwa jest procedura skargowa określona w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)”. **Zdaniem organu nadzoru, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu „gminnych jednostek organizacyjnych”, pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.**

Na podstawie wydruku informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, stan na dzień 22 września 2026 r., Numer KRS: 0000133275, można wskazać, że Spółka Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie jest jednoosobową spółką Gminy Siechnice powołaną w celu wykonywania zadań własnych Gminy Siechnice, w związku z czym jest ona gminną jednostką organizacyjną, ponieważ Gmina Siechnice sprawuje nad tą spółką wyłączną kontrolę. Także z informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej wynika, że „Założycielem oraz jedynym udziałowcem Spółki jest Gmina Siechnice (wcześniej Gmina Święta Katarzyna).” (<https://bipnew.zgksiechnice.pl/organizacja>). Głównym przedmiotem działalności ww. spółki jest pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, a więc zadanie własne Gminy Siechnice. Nadmienić należy, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757 ze zm.). Stosownie natomiast do art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733 ze zm.), gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1.

Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 136/22 „Nadto podkreślenia wymaga, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawach wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Jak stanowi z kolei art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 537 ze zm.), zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.”.

Zgodnie z art. 229 KPA, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia (pkt 2), a z kolei organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 jest rada gminy (pkt 3).

Dokonując wykładni pojęcia „gminna jednostka organizacyjna”, użytego w art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w pierwszej kolejności należy wyjaśnić pojęcie „jednostka organizacyjna”. W piśmiennictwie wskazuje się, iż jest to zespół prawnie wyodrębnionych oraz zorganizowanych składników majątkowych i osób, wyposażonych w możliwość działania na określonym polu, w tym występowania

w obrocie prawnym niekoniecznie cywilnoprawnym. Spółki kapitałowe bez wątpienia są jednostkami organizacyjnymi. Spółka kapitałowa to bowiem nic innego, jak wyodrębniony prawnie majątek oraz osoby (akcjonariusze, udziałowcy i członkowie organów), wyposażone w osobowość prawną i z określonymi celami działalności. Potwierdza to art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2026 r. poz. 795), według którego osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (por. R. Skwarło, *Spółka jest jednostką organizacyjną*, Wspólnota 2006/19).

Ponadto w świetle art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Przepis art. 18b ust. 1 tej ustawy stanowi z kolei, że rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Siechnicach przekazała skargę z dnia 8 czerwca 2026 r. na działalność Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie do rozpatrzenia Radzie Nadzorczej Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, z naruszeniem przepisów o właściwości. Zauważyć należy, że z treści przedmiotowej skargi wynika, iż zawarte w niej zarzuty dotyczą nienależytego wykonywania zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności m.in. przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, realizującego zadania własne gminy (sporna kwestia dotyczyła odmowy zawarcia umowy na odbiór nieczystości ciekłych przez Spółkę). Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi z kolei, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Przedmiotowa spółka komunalna jest spółką z udziałem kapitałowym jednostki samorządowej. Spółka Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie jest jednoosobową spółką Gminy Siechnice powołaną w celu wykonywania zadań własnych gminy.

W kwestii właściwości do rozpatrzenia skargi na spółkę prawa handlowego/prezesa spółki prawa handlowego, której jedynym właścicielem jest gmina, Wojewoda Dolnośląski stoi na stanowisku, że organem właściwym do rozpatrzenia takiej skargi, w sprawie dotyczącej realizacji zadań własnych gminy, jest rada gminy. Wprawdzie przepis art. 219 § 1 Kodeksu spółek handlowych stanowi, że rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, to jednak, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2026 r., sygn. akt IV SA/Wr 133/26 (orzeczenie nieprawomocne), *„Za wyłączeniem spółek spod kontroli rady gminy, w tym w zakresie skarg, nie przemawiają też żadne argumenty celowościowe. Nie jest takim argumentem fakt istnienia w spółkach rady nadzorczej. Rada nadzorcza jest wewnętrznym organem kontroli, nie wyłącza potrzeby ani możliwości kontrolowania przez radę gminy (komisję rewizyjną), choć ma wpływ na sposób i zakres wykonywania tej kontroli. Istnienie tego rodzaju organu ma ułatwić kontrolę nad jednostkami, ale w żadnym razie nie wyłącza uprawnień kontrolnych rady gminy, realizowanych za pośrednictwem komisji rewizyjnej, czy też komisji skarg, wniosków i petycji. Pamiętać należy, iż spółki, tak jak inne jednostki organizacyjne gminy, są powoływane w celu wykonywania zadań gminnych, w niektórych gminach te same zadania są wykonywane przez spółki, a w innych przez jednostki lub zakłady budżetowe. Przekazanie zadań do spółki nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady, zwłaszcza w zakresie nadzoru realizowanego w trybie rozpoznawania skarg składanych na takie podmioty i osoby kierujące takimi jednostkami.”*

Podobnie też, Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19, stwierdził, że *„(...) spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.), a nie przynoszenie zysku. Dlatego też 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 wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 u.s.g.). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu «gminnych jednostek organizacyjnych», pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.”*

Warto także podkreślić, że zgodnie z art. 2 KPA „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.”. Wskazany przepis wyznacza zakres podmiotowy postępowania w sprawach skarg i wniosków przez określenie organów, przed którymi może się toczyć takie postępowanie. Zakres podmiotowy został określony przez wyliczenie trzech rodzajów podmiotów, z których dwa są określone normatywnie w art. 5 § 2 pkt 5 i 6 KPA, tzn. organizacja społeczna oraz organ jednostki samorządu terytorialnego. Zaznaczyć przy tym należy, że przez organizację społeczną należy rozumieć organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 KPA). Spółki handlowe nie są natomiast organizacjami społecznymi. Spółka handlowa osobowa jest zrzeszeniem osób, ale realizuje cele gospodarcze (P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2026, art. 2). W konsekwencji, w świetle art. 2 KPA, należy uznać, że rada nadzorcza spółki nie jest organem przed którym mogłoby się toczyć postępowanie w sprawie skarg i wniosków, w trybie normowanym przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze, wskazać również należy, że Rada Miejska w Siechnicach przekazując skargę na działalność Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, wniesioną w dniu 8 czerwca 2026 r., do rozpatrzenia Radzie Nadzorczej Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie, naruszyła art. 231 § 1 KPA poprzez jego zastosowanie, w sytuacji, w której przepis ten nie miał zastosowania.

Zgodnie z art. 231 § 1 KPA „Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.”. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada Miejska błędnie przyjęła w uzasadnieniu do uchwały, że cyt. „(...) ocena prawidłowości działania Spółki, jej organów oraz osób wykonujących czynności w jej imieniu powinna zostać dokonana przez właściwe organy Spółki, z uwzględnieniem przepisów Kodeksu spółek handlowych, umowy Spółki oraz właściwych regulacji wewnętrznych. W zakresie wynikającym z kompetencji określonych przepisami prawa oraz aktem założycielskim Spółki właściwym organem do podjęcia czynności w sprawie jest Rada Nadzorcza Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie.”. Tym samym Rada Miejska uznała, że na mocy art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli w spółce Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. działa rada nadzorcza, to do rady nadzorczej stosuje się przepisy kodeksu spółek handlowych i w oparciu o art. 219 kodeksu spółek handlowych przekazała skargę Radzie Nadzorczej Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.

Rada Miejska w Siechnicach niesłusznie zatem uznała się za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi. To bowiem, Rada Miejska była organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierownika gminnej jednostki organizacyjnej (tu: Prezesa Spółki Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Świętej Katarzynie), w sprawie związanej z realizacją zadania własnego gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska