



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 marca 2026 r.

WP-I.4131.32.2026

Rada Miejska w Wołominie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

ust. 5 i 9 załącznika do uchwały Nr XXV-1/2026 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 29 stycznia 2026 r. w *sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie na 2026 rok*.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Wołominie, działając na podstawie przepisu art. 21 ust. 3 u.s.g., podjęła uchwałę w *sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie na 2026 rok*.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zdaniem Wojewody Rada Miejska w Wołominie wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanej jej w art. 18a ust. 1 u.s.g. W kwestionowanych przepisach ust. 5 i 9 załącznika do uchwały pt. Plan Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie na 2026 rok przewidziano kontrole dwóch spółek: Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. (ust. 5 załącznika do uchwały) oraz ZEC Sp. z o.o. (ust. 9 załącznika do uchwały).

Zakres kontroli Przedsiębiorstwa Komunalnego ma obejmować gospodarkę finansową, współpracę z WPRiR UM w Wołominie oraz dbałość o mienie komunalne gminy w latach

2021-2025. Natomiast ZEC Sp. z o.o. ma być kontrolowana pod kątem prowadzonej przez nią gospodarki finansowej w latach 2021-2025.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Wołominie istotnie naruszyła prawo, tj.: art. 18a ust. 1 u.s.g. poprzez objęcie kontrolą „gospodarki finansowej” spółek kapitałowych w zakresie właściwym dla organów nadzorczych spółki, co wykracza poza ustawowe kompetencje komisji rewizyjnej, pomijając tym samym reżim ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.), zwanej dalej: „KSH”. Przepis art. 219 § 1 KSH stanowi, że *Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności*. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2025 r. sygn. akt III OSK 1491/25, uprawnienia kontrolne Rady wobec spółek z o.o. nie są tożsame z uprawnieniami wobec jednostek budżetowych. Gmina w spółkach działa jako współnik, a Komisja Rewizyjna nie może badać ogólnie pojętej „gospodarki finansowej spółki”, gdyż dublowałoby to kompetencje Rady Nadzorczej określone w art. 219 KSH. Kontrola ta może dotyczyć wyłącznie styku spółki z budżetem gminy lub realizacji zadań publicznych, co musi zostać wyraźnie określone w „zakresie” kontroli, czego w zaskarżonej uchwale zabrakło.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g., komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta (burmistrza), gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych. Jak wskazuje doktryna i orzecznictwo, spółki kapitałowe z udziałem gminy, mimo że są „gminnymi osobami prawnymi” w rozumieniu art. 9 ust. 2 u.s.g., działają na podstawie KSH. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyżej wyroku podkreślił, że: *„Kompetencja kontrolna rady gminy wobec gminnych spółek kapitałowych nie ma charakteru nieograniczonego i nie może zastępować ani dublować nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez radę nadzorczą. Kontrola komisji rewizyjnej w takich podmiotach musi ściśle wynikać z publicznoprawnych uprawnień gminy i być ograniczona do sfery wydatkowania środków publicznych lub realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, a nie obejmować całościową 'gospodarkę finansową' spółki, która jest domeną jej organów statutowych.”*

Nadto Rada Miejska w Wołominie, podejmując uchwałę w tym kształcie, naruszyła uchwałę Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 26 lutego 2015 r. Nr V-21/2015 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wołomin (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 3340, z późn. zm.), zwanego dalej: „Statutem”.

Zgodnie z przepisem § 63 ust. 3 Statutu: *„3. Plan przedłożony Radzie zawiera wykaz jednostek, które zostaną poddane kontroli, przedmiot i zakres tej kontroli”*. Natomiast przepis § 65 Statutu stanowi, że:

1. Komisja Rewizyjna kontroluje działalność Burmistrza i gminnych jednostek organizacyjnych Gminy pod względem:

- 1) legalności;*
- 2) gospodarności;*
- 3) rzetelności;*
- 4) celowości;*
- 5) zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.*

2. Komisja Rewizyjna bada w szczególności gospodarkę finansową kontrolowanych podmiotów, w tym opiniuje wykonanie budżetu gminy i sprawozdanie finansowe oraz występuje z wnioskiem do Rady o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi.”.

Tymczasem Rada w kwestionowanych przepisach ust. 5 i 9 załącznika do uchwały nie określiła precyzyjnie zakresu kontroli, co czyni plan kontroli blankietowym. Posłużono się bowiem ogólnym pojęciem „gospodarka finansowa” bez wskazania konkretnych zagadnień, Uchwała o planie kontroli w obecnym brzmieniu narusza § 63 ust. 3 Statutu, który wymaga, aby plan zawierał „wykaz jednostek, przedmiot i zakres kontroli”. Zdaniem organu nadzoru zakres kontroli nie został określony, a sformułowanie „gospodarka finansowa za lata 2021-2025” jest zbyt ogólne. Zakres powinien precyzować, czy chodzi o celowość konkretnych wydatków, realizację inwestycji czy poprawność księgowania. W zaskarżonej uchwale posłużono się ogólnym pojęciem „gospodarka finansowa” za okres 5 lat (2021-2025). Tak sformułowany plan nie spełnia wymogów konkretności. Jak wskazuje orzecznictwo, plan pracy musi być na tyle precyzyjny, aby kontrolowany podmiot mógł przygotować stosowną dokumentację, a Rada mogła wykazać legalność działań Komisji.

Nadto wadliwie zostały określone kryteria kontroli. Zgodnie z § 65 ust. 1 Statutu, kontrola odbywa się pod względem: legalności, gospodarności, rzetelności, celowości i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Wprowadzenie w ust. 5 Planu kryterium „dbałości o mienie” jest błędne – dbałość nie jest samoistnym kryterium kontrolnym. Zastosowano zatem, sprzecznie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności, pozastatutowe kryterium kontroli w postaci „dbałości o mienie” zamiast kryterium gospodarności, podczas gdy katalog kryteriów kontroli jest zamknięty. Wprowadzenie nowego, niedookreślonego kryterium narusza zasadę działania organów na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto, wskazanie jako obszaru kontrolowanego „współpracy z WPRiR UM” narusza strukturę ustrojową gminy. Komisja Rewizyjna kontroluje Burmistrza, a wydziały urzędu są jedynie aparatem pomocniczym organu. Wskazanie „współpracy z WPRiR UM” (komórką

organizacyjną urzędu) zamiast z organem (Burmistrzem) lub Urzędem jako całością jest wadliwe ustrojowo, bowiem Spółka współpracuje z Burmistrzem jako organem przy pomocy Urzędu, a nie poszczególnymi komórkami organizacyjnymi w oderwaniu od organu wykonawczego.

W doktrynie (np. *A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*) podkreśla się, że plan pracy komisji rewizyjnej musi być na tyle konkretny, by kontrolowany podmiot wiedział, jakie dokumenty przygotować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 października 2019 r. sygn. akt II OSK 3034/17 potwierdza, że uprawnienia komisji są pochodną funkcji rady i nie mogą być interpretowane rozszerzająco (zakaz domniemania kompetencji). Ponadto plan kontroli nie może być blankietowy; ogólne wskazanie nazwy jednostki i hasła 'gospodarka finansowa' nie spełnia wymogów ustawowych i statutowych.

Reasumując należy przyjąć, że przepisy ust. 5 i 9 załącznika do uchwały wkraczają w kompetencje organów spółek tj. rady nadzorczej poprzez zbyt szerokie (całościowe) ujęcie kontroli finansowej, używają terminologii niezgodnej z systematyką organów gminy oraz naruszają Statut Gminy poprzez brak doprecyzowania zakresu kontroli, co uniemożliwia rzetelne przygotowanie się do kontroli i ocenę jej legalności.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność ust. 5 i 9 załącznika do uchwały Nr XXV-1/2026 w sprawie planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie na 2026 rok, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/