

Jakub Jan Zięty

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

Rozpoznanie skargi złożonej w trybie art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego na działalność organów spółki komunalnej

Zdarza się niejednokrotnie, że osoby niezadowolone z działalności organów spółek komunalnych próbują zainteresować tymi sprawami organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Takiej możliwości doszukują się w złożeniu skargi w trybie art. 227 k.p.a. Skarga ta uznawana jest za środek kontroli organów o charakterze *actionis popularis*¹. Jest ona wnoszona w związku z już podjętym działaniem organu (podmiotu), ewentualnie w związku z brakiem takiego działania, i ma na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania². Przedmiotu skargi nie można zatem odnosić wyłącznie do postępowań administracyjnych kończących się decyzją administracyjną czy innych czynności materialno-technicznych podlegających zaskarżeniu w trybie właściwych przepisów administracyjnych. Może ona dotyczyć każdego innego przejawu funkcjonowania organów. Zgodnie z postanowieniem NSA z 4 kwietnia 2012 r., I OSK 717/12³, treść art. 227 k.p.a. należy rozpatrywać „(...) w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów.

¹ Zob. J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 79; wyrok WSA w Krakowie z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 92/17, CBOSA. W konsekwencji braku uznania rozstrzygnięcia, niezależnie od formy, jaką ono przyjmuje, za akt władczy w orzecznictwie uznaje się, że nie podlega on kwalifikacji jako akt z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. (jako akt prawa miejscowego i inny akt organów jednostek samorządu terytorialnego). Akty informacyjne – a za takie uznaje się rozstrzygnięcia skarg – nie są przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Por. postanowienie NSA z: 27 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 1424/14; 20 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2783/13; 18 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 2621/13, CBOSA. Z uwagi na charakter skargi dopuszczalne jest złożenie jej przez organ stanowiący j.s.t. na inny organ, np. organ stanowiący innej j.s.t. Por. wyrok WSA w Warszawie z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 75/17, CBOSA.

² Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 45/19, CBOSA.

³ CBOSA.

Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”. Samo postępowanie skargowe jest samodzielnym jednoinstancyjnym uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną⁴. Uchwała organów stanowiących, zawierająca w swej treści rozstrzygnięcie skargi, nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej⁵. Nie rozstrzyga bowiem w sposób władczy o prawach lub obowiązkach skarżącego mających podstawę w normie prawa materialnego. Jest on rodzajem aktu informującego, a nie władczego⁶. W literaturze, z uwagi na tak ukształtowany charakter, skargi dostrzega się jej znikomą skuteczność prawną⁷. Jednak w praktyce można spotkać się ze skargami składanymi na działalność organów spółek komunalnych, w szczególności prezesów ich zarządów. W judykaturze i doktrynie prezentowane jest przeważające stanowisko o niewłaściwości rozpoznawania tych skarg przez organy stanowiące j.s.t. Czy jednak to stanowisko jest prawidłowe w odniesieniu do członków zarządu i rad nadzorczych? Jedyne na marginesie powyższych kwestii można zadać pytanie: czy uznanie skargi za zasadną ma wyłącznie wymiar moralny piętnując nieprawidłowe działania, czy zaniechania? A także, czy uchwała uznająca skargę za zasadną może wywoływać skutki w sferze prawnej odpowiedzialności osoby, której działanie lub zaniechanie było jej przedmiotem?⁸

⁴ Tak w postanowieniu NSA z 19 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2692/11, CBOSA. Zob. też: wyrok WSA w Gdańsku z 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 825/18, CBOSA. Przy czym wszczęcie postępowania skargowego, jako odrębnego postępowania, następuje jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy, nie jest ani nie może być przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Por. wyrok WSA w Szczecinie z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I SAB/Sz 13/20, CBOSA.

⁵ Forma w jakiej organ rozstrzyga skargę nie ma wpływu na kwalifikację postępowania i wydanego aktu. Por. postanowienie WSA w Gdańsku z 27 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 825/18, CBOSA. Zgodnie z nim jeżeli formą działania organu jest uchwała, to z uwagi na jednoinstancyjne postępowanie nie przysługuje od niej skarga.

⁶ Postanowienie WSA w Białymstoku z 30 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 682/15, CBOSA.

⁷ T. Sierżputowski, *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 14–24.

⁸ Można postawić wstępną tezę, że ustalone w toku rozstrzygnięcia skargi okoliczności mogą stanowić element brany pod uwagę w innych postępowaniach, np. w stosunkach służbowych czy pracowniczych. W tym wypadku ustalony stan faktyczny będzie stanowił element dowodowy w innych postępowaniach. W tej kwestii w jednym z orzeczeń wypowiedział się NSA w sprawie dotyczącej oceny pracy dyrektora szkoły. Zgodnie z wyrokiem NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 379/20, CBOSA, skarga przewidziana w art. 227 k.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych ale ich nie zastępuje. Stanowisko zajęte przez organ rozpatrujący skargę nie zastąpi oceny pracy dyrektora szkoły przewidzianej w art. 6a ust. 6 w zw. z art. 91d pkt 3 Karty nauczyciela, jak również postępowania dyscyplinarnego, któremu na mocy art. 75 ust. 1 Karty nauczyciela, podlegają nauczyciele. Wyrażając stanowisko co do zasadności skargi na działalność dyrektora szkoły, rada gminy nie wejdzie w kompetencje zastrzeżone dla organów wskazanych w tych przepisach, gdyż jej ocena nie wywoła skutków przypisanych tym instytucjom

Skarga w rozumieniu art. 227 k.p.a.

Jak wcześniej wskazano, przedmiotem skargi w trybie art. 227 k.p.a. 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. Przedmiotem skargi może być zatem negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy. Tak określony zakres nie tworzy katalogu zamkniętego spraw, które mogą stać się przedmiotem skargi⁹. W konsekwencji może ona dotyczyć czynności prawnych lub faktycznych¹⁰, bez względu na możliwość ich kwalifikacji na tle przepisów p.p.s.a. Ustawodawca nie przewidział formy w jakiej skarga ma być wnoszona. Wystarczy zatem, że pismo skierowane do właściwego organu będzie odpowiadało jednocześnie dwóm warunkom: 1) nie będzie posiadać cech środka prawnego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego lub procedurach szczególnych; 2) będzie zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika¹¹. Postępowanie skargowe będzie wszczynane w przypadku, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego ani szczególnego, a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa ani wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego¹². Jak wcześniej wskazano, skargi mogą być wnoszone w zasadzie w każdej formie (m.in. pisemnie, mailowo, ustnie do protokołu). Osoba je wnosząca powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. Warto pamiętać, że w sytuacji gdy składający nie wskazał wprost podstawy swojego

prawnym. M. Safjan nie wyklucza możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych m.in. w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność i zaniechanie przez organy administracji publicznej. Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 76–77.

⁹ Por. postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 717/12, CBOSA. Zgodnie z uzasadnieniem tego orzeczenia, „przepis art. 227 k.p.a. zawiera przykładowe wyliczenie okoliczności, które mogą być przedmiotem skargi. Uregulowanie to należy rozpatrywać w kontekście art. 221 § 1 i 2 k.p.a., który określa krąg ich adresatów. Przedmiotem skargi może być zatem każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”. Zob. też: M. Zmełty, *Skarga i wniosek jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej*, „Administracja” 2015, nr 1, s. 226–247.

¹⁰ P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 35.

¹¹ Tak: J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1964, s. 241.

¹² Por. post. NSA z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt I FSK 1629/12, CBOSA.

działania (choćby przepisu), to co do zasady, o tym czy pismo zawiera skargę czy inny wniosek, decyduje jego treść. Jeżeli będzie z niej wynikać niezadowolone osób składających pismo z określonych działań lub ich braku, a nie będzie można uznać to za inny środek prawny, to z duża dozą prawdopodobieństwa należy zakwalifikować je jako skargę¹³. Właściwa kwalifikacja treści pisma jest o tyle istotna, że jedynie skarga w rozumieniu przepisów k.p.a. rozpoczyna postępowanie skargowe¹⁴.

Z punktu widzenia osoby zainteresowanej rozpoznaniem złożonej skargi jest wskazanie organu (podmiotu) właściwego do jej rozpatrzenia¹⁵. Zasada jest, że organami właściwymi do rozpatrzenia skargi są organy sprawujące nadzór nad działalnością organu, którego skarga dotyczy. Pomocniczo do ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi stosuje się art. 229 i 230 k.p.a.¹⁶ Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy¹⁷. Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. załatwienie skargi następuje przez zawiadomienie (pismo) zawierające: oznaczenie organu, od którego pochodzi; wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona; oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. W orzecznictwie wskazuje się, że odmowne załatwienie skargi oznacza zarówno jej zwrot skarżącemu, jak i przekazanie skargi zgodnie z właściwością, uznanie za bezzasadną czy pozostawienie bez rozpoznania¹⁸. Z uwagi na fakt, że postępowanie skargowe jest postępowaniem jednoinstancyjnym, to w odniesieniu do wszelkiego rodzaju pism kwalifikowanych jako odwołanie od roz-

¹³ Por. wyrok NSA z 3 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1760/12, CBOSA.

¹⁴ Por. K. Koralewska-Pietrzak, *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako actio popularis*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 78, s. 60.

¹⁵ Ustawodawca wskazując na właściwość organu odnowi się do pojęcia rozpatrzenia skargi nie zaś załatwienia. To krótkie wskazanie jest istotne, bowiem organ rozpatrujący skargę nie będzie tym samym, który ma kompetencje do załatwienia sprawy będącej jej przedmiotem. Por. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.

¹⁶ Art. 230 k.p.a. dotyczy właściwości organów przy rozpatrywaniu skarg na działalność organów organizacji społecznych.

¹⁷ W przypadku gdy organ (podmiot), do którego została skierowana skarga, jest niewłaściwy do jej rozpoznania, powinna być ona przekazana do podmiotu właściwego, informując o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Odnośnie propozycji ewentualnych rozwiązań w zakresie sporów kompetencyjnych zob. E. Wójcicka, *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8, s. 233–235. W odniesieniu do przepisów regulujących szczególną właściwość organów w zakresie skarg, zob. M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2020, Lex.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 20 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1313/12.

strzygnięcia skargi organ wyższego stopnia powinien, zgodnie z treścią art. 134 k.p.a., wydać postanowienie niedopuszczalność odwołania. Jeżeli „odwołanie” zostało wniesione do sądu administracyjnego, ten powinien odrzucić skargę na uchwałę organu stanowiącego.

Zakres przedmiotowy skargi na organy spółek komunalnych

Jak wcześniej wskazano, przedmiotem skargi może być działanie lub zaniechanie podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa. Jeżeli przyjmujemy, że w zakresie w jakim j.s.t. wykonuje swoje zadania przy wykorzystaniu formy spółki, to realizuje ona zadania publiczne. W tym zakresie choćby teoretycznie niewłaściwe wykonywanie zadań mogłoby być przedmiotem skargi. W szczególności może to dotyczyć zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Zadania te służą bowiem zaspokojeniu zbiorowych potrzeb i dotyczą niewralgicznych spraw, np. dostaw wody czy energii. Tym samym można by dopuścić skargę na niewłaściwe działania organów spółek dotyczące spraw, które nie mogą być przedmiotem innych postępowań zarówno sądowych, jak i przed właściwymi organami nadzoru czy kontroli, np. sprawy z zakresu konkurencji lub zatwierdzania taryf. Jednak nawet przy takim założeniu konieczne byłoby wskazanie organu (podmiotu) właściwego do rozpoznania takiej skargi.

Podmioty właściwe do rozpatrzenia skargi na organy spółek komunalnych

Poczynione wyżej uwagi ogólne dotyczące art. 227 k.p.a. należy odnieść do kwestii dopuszczalności wnoszenia skarg na członków zarządu spółek samorządowych czy członków rad nadzorczych, a także na działalność wymienionych organów *in gremio*. W praktyce tego typu skargi z reguły wnoszone są do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich) lub organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (wójtów, zarządów powiatu, zarządów województwa)¹⁹.

¹⁹ Celem wnoszonych skarg na prezesów czy szerszej organy spółek komunalnych jest również zainteresowanie szerszego grona sprawą skarżącego. Można spotkać się ze skargami wnoszonymi przez podmioty niezadowolone z wyników przetargu, osoby niezadowolone z wysokości opłaty przyłączeniowej czy ze sposobu zarządzania spółką komunalną. Chęć zainteresowania działalnością podmiotu organ stanowiący, a w zasadzie radnych, może mieć wymiar praktyczny zwiany chociażby ze skorzystaniem przez tych ostatnich z uprawnień do indywidualnej kontroli w spółkach z udziałem gminy, wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g.

W odniesieniu do członków zarządu, w tym prezesów spółek komunalnych, zastanowienia wymaga, czy właściwości organów skargowych nie reguluje art. 229 pkt 3 k.p.a.²⁰ Zgodnie z nim skargi na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych rozpoznaje rada gminy. Próba rozstrzygnięcia powyższej kwestii wymaga odpowiedzi na pytanie, jaki jest zakres pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej. To zagadnienie było i jest przedmiotem dyskusji w doktrynie, szczególnie w kontekście rozróżniania w ustawach pojęć „gminna jednostka organizacyjna” i „jednostka organizacyjna gminy”. Te dwa z pozoru zbieżne sformułowania nie posiadają jednak takiego samego zakresu znaczeniowego²¹. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie „gminna jednostka organizacyjna” oznacza jednostkę utworzoną przez gminę w celu realizacji zadań gminy. Andrzej Szewc w kontekście cywilnoprawnym dzieli gminne jednostki organizacyjne na dwie kategorie: 1) samorządowe osoby prawne – jednostki wyposażone w osobowość prawną niezależną od cywilnej osobowości ich macierzystej jednostki samorządu terytorialnego; 2) jednostki organizacyjne niemające takiej podmiotowości, lecz wchodzące w skład osoby prawnej, jaką jest ich macierzysta jednostka samorządu terytorialnego²². Autor ten zauważa, że pojęcie gminnych jednostek organizacyjnych może być ujmowane szeroko (obejmując zarówno gminne osoby prawne jak i inne jednostki organizacyjne) i wąsko (obejmując wyłącznie jednostki organizacyjne, które nie zostały wyposażone w osobowość prawną)²³. Tak określonym zakresom w zasadzie odpowiada podział „gminnych jednostek organizacyjnych” na „gminne osoby prawne” i „jednostki organizacyjne gminy”²⁴. Gminnymi osobami prawnymi byłyby gminne jednostki organizacyjne, które zostały wyposażone w osobowość prawną (w tym momencie na marginesie pozostawiam dyskusję na temat tego, jakie jednostki uznajemy za gminne osoby prawne, w zakresie wpływu na nią przez jednostkę samorządu terytorialnego). Natomiast pojęcie „jednostka organizacyjna gminy” oznaczałoby gminną jednostkę organizacyjną, która jest częścią struktury organizacyjnej gminy (tj. samorządowy zakład budżetowy czy jednostka budżetowa)²⁵. Przy takim ujęciu pojęcia gminnych jednostek organizacyjnych art. 229 ust. 3 k.p.a. może odnosić się również do prezesów spółek gminnych. Jednak z uwagi na pomocniczy charakter określenia wła-

²⁰ Podstawą rozpoznawania skarg na organy spółki komunalnej nie może być w mojej ocenie art. 227 pkt 7 k.p.a.

²¹ Zob. B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 67–70; J.J. Zięty, *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019 r., I OSK 657/19, dotyczącego kontrolowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7, s. 40–47.

²² Por. A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3, s. 105 i nast.

²³ Por. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 132–133.

²⁴ B. Dolnicki, op. cit., s. 67–68.

²⁵ Por. wyrok NSA z 15 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 664/09; B. Dolnicki, op. cit., s. 67.

ściwości organów wskazany w art. 229 k.p.a., wniosek taki w tym zakresie może być niezasadny.

Spółka handlowa 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 spółki, jako jej organ nadzorczy, winna sprawować stały, bezpośredni nadzór nad działalnością spółki wykonywaną przez jej zarząd, we wszystkich dziedzinach prowadzonej przez nią działalności. To właśnie ta kwestia wydaje się rozstrzygająca w zakresie podmiotu właściwego do rozpatrywania skarg na prezesów spółek samorządowych. Biorąc pod uwagę powyższe, skargi na członków zarządu, ale także na zarząd powinny być rozpatrywane właśnie przez radę nadzorczą danej spółki, a w przypadku jej złożenia organowi wykonawczemu czy stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, powinny one przekazać skargę właściwej radzie nadzorczej do rozpoznania jako organowi właściwemu.

Natomiast w przypadku skargi na członków rady nadzorczej lub całą radę nadzorczą, nie będzie możliwe pomocnicze zastosowanie art. 229 pkt. 3 k.p.a. Przepis ten odnosi się do organów zarządzających, a zatem nie do organów nadzoru czy kontroli w spółce. W tym zakresie zatem należy zastosować ogólną zasadę, że organem właściwym jest organ nadzorujący działalność rady nadzorczej. Za taki organ w odniesieniu do spółek można uznać zgromadzenie wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub walne zgromadzenie akcjonariuszy w spółce akcyjnej. To w jego kompetencjach jest powoływanie członków rad nadzorczych, a także udzielanie absolutorium za okres sprawowania funkcji czy zatwierdzanie sprawozdania finansowego spółki i sprawozdania zarządu, a także rozstrzyganie kwestii wnoszenia roszczeń przeciwko członkom organów. Tym samym walne zgromadzenie sprawuje nadzór nad prawidłowością realizacji zadań przez radę nadzorczą i każdego z jej członków. Tym samym możliwe jest uznanie właściwości zgromadzenia wspólników jako organu właściwego do rozpatrzenia skargi na działalność rady nadzorczej lub poszczególnych jej członków. Zaproponowane wyżej rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości w świetle niektórych orzeczeń NSA. W orzecznictwie tego sądu pojawiła się bowiem linia akceptująca możliwość kontroli spółek z udziałem j.s.t. przez organ stanowiący j.s.t. Takie stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 12 marca 2019 r., I OSK 657/19²⁶. Przyjęcie tej rozszerzającej interpretacji może sugerować również dopuszczalność rozpatrywania skarg na członków rad nadzorczych przez organ stanowiący j.s.t. Jednak przeciwko temu stanowisko przemawia to, że rada byłaby jedynie organem kontroli, nie zaś nadzoru. To ostatnie pojęcie jest szersze. Kompetencje nad-

²⁶ Zob. odmienne stanowisko niż w prezentowany orzeczeniu J.J. Zięty, op. cit., s. 40–47. Zob. też G. Węgrzyn, *Zakres uprawnień kontrolnych rady gminy. Omówienie do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4, s. 82–88.

zorcze posiadałoby jednak zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy. Tym samym to właśnie te organy mogłyby rozpatrywać skargi na członków rady nadzorczej lub skargi na radę nadzorczą *in gremio*.

W odniesieniu natomiast do skarg na organ wykonawczy wykonujący uprawnienia właścicielskie w spółkach w imieniu j.s.t., za właściwy organ należy uznać organ stanowiący j.s.t. Za takim stanowiskiem przemawia przedmiot ewentualnego niezadowolenia, a zatem podjęte działania, np. sposób głosowania w określonej sprawie będącej przedmiotem obrad zgromadzenia wspólników lub podjętej uchwały czy przegłosowane decyzje. W tym zakresie nie będzie kontrolowana działalność spółki, ale sposób wykonywania uprawnień właścicielskich. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy działalność tych podmiotów jest oceniana przez pryzmat realizacji przez spółki zadań powierzonych z punktu widzenia celu powierzenia. Ponadto w przypadku gdy zostały ustanowione programy realizowane przez spółki, kontroli podlegałoby realizacja przez organ wykonawczy działań zgodnie z przyjętymi strategiami przez organ stanowiący.

Podsumowanie

Mając na względzie poczynione wyżej uwagi, można dopuścić w określonych przypadkach możliwość złożenia skargi w trybie art. 227 k.p.a. na sposób realizacji zadań publicznych przez spółki komunalne. Zakres tych spraw nie będzie zbyt szeroki, choć może dotyczyć chociażby przewlekłości rozpatrywania pism, skargi na sposób rozpoznania sprawy (o ile nie przysługuje skarżącemu roszczenie cywilne). Podmiotami mogącymi rozpatrywać te sprawy będą (w zależności od organu będącego podmiotem skargi): rada nadzorcza, zgromadzenie wspólników lub jeżeli skarga dotyczy wykonywania uprawnień właścicielskich – organ stanowiący j.s.t. Ewentualne wniesienie skargi do organu stanowiącego może spowodować podjęcie uchwały o przekazaniu jej organowi właściwemu, tj. radzie nadzorczej lub walnemu zgromadzeniu. Zagadnienie wskazywane w niniejszym artykule pokazują, jak niedoskonałe są obecne regulacje dotyczące spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a szerzej: regulacje dotyczące działalności komunalnej samorządu. Podstawowy problemem sygnalizowanym w doktrynie i orzecznictwie jest brak jednoznacznego określenia zakresu znaczeniowego pojęcia „jednostki organizacyjnej gminy” i gminnej jednostki organizacyjnej”. Skutkiem takiego stanu jest m.in. omówiona w niniejszym rozdziale wątpliwość co do możliwości rozpatrzenia skarg; już to pokazuje, że warto jest rozważyć zmianę obowiązujących przepisów.

Wykaz literatury

- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Iserzon E., Starościan J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1964.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2020, Lex.
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Presscom, Wrocław 2012.
- Koralewska-Pietrzak K., *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako actio popularis*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 78.
- Lang J., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1985.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Sierżputowski T., *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4.
- Szewe A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3.
- Szewe A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Węgrzyn G., *Zakres uprawnień kontrolnych rady gminy. Omówienie do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 657/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4.
- Wójcicka W., *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8.
- Zięty J.J., *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019 r., I OSK 657/19, dotyczącego kontroliowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7.
- Zmełty M., *Skarga i wniosek jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej*, „Administracja” 2015, nr 1.

Summary

Examination of a complaint submitted under Art. 227 of the Code of Administrative Procedure on the activities of the bodies of a municipal company

Keywords: economic law, public utility company, municipal economy, the complaint to the authorities, public tasks.

The subject of the article is the assessment of the admissibility of bringing an action within the meaning of Art. 227 of the Code of Administrative Procedure on the authorities of a municipal company. Despite the occurrence of such cases, it turns out to be a problem to determine the authority competent

to handle complaints. In this article, the author analyzes the competence of bodies authorized to consider complaints against members of the management board, members of the supervisory board, or both. The author concludes that the relevant entities to consider these complaints are, respectively, the management board, the supervisory board and the supervisory board, the shareholders' meeting (general meeting of shareholders). On the other hand, in the case of a complaint against the executive body, the competent body to consider it remains the decision-making body of the local government unit.