



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.142.2026

Rada Miejska w Karczewie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/270/2026 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego remizy w Kosumcach i przyległego terenu.

Uzasadnienie

W dniu 25 maja 2026 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr XXVIII/270/2026 w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego remizy w Kosumcach i przyległego terenu.

Jako podstawę prawną w uchwale wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 223 § 1 i art. 244 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 czerwca 2026 r. Pismem z dnia 8 czerwca br. znak WP-I.4131.142.2026 organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Karczewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Kwestionowana uchwała została podjęta na skutek złożenia przez Koło Gospodyń Wiejskich „Kosumianki” wniosku z dnia 15 kwietnia 2026 r. dotyczącego remizy w Kosumcach i terenu znajdującego się wokół remizy.

Z uzasadnienia przedmiotowej uchwały wynika, że wniosek zawierający prośbę i apel o zajęcie się remizą w Kosumcach i terenem wokół remizy został złożony do Biura Rady w dniu 16 kwietnia 2026 r. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że po uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości, Gmina podjęła działania zmierzające do realizacji oczekiwanych przez mieszkańców inwestycji. Wskazano także, że w zakresie budowy placu zabaw został złożony wniosek o dofinansowanie w ramach naboru ogłoszonego przez Lokalną Grupę Działania „Natura i Kultura” w zakresie „Poprawa dostępu do małej infrastruktury publicznej”, realizowanego w ramach Lokalnej Strategii Rozwoju na lata 2023 - 2027. Z treści uzasadnienia do uchwały wynika również, że równolegle prowadzone są działania związane z przygotowaniem inwestycji polegającej na budowie świetlicy wiejskiej. Ze względów wskazanych w uzasadnieniu Rada Miejska w Karczewie uznała wniosek z dnia 15 kwietnia 2026 r. za zasadny (§ 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Karczewie, podejmując kwestionowaną uchwałę, naruszyła art. 223 § 1 k.p.a., gdyż rozpatrzyła wniosek nienależący do jej właściwości rzeczowej, jak również art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 31 u.s.g., w zakresie, w jakim wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego gminy.

Na wstępie należy wyjaśnić, że postępowanie wnioskowe w trybie przepisów działu VIII k.p.a., jest jednoinstancyjnym postępowaniem administracyjnym o charakterze uproszczonym, z uwagi na treść art. 247 k.p.a., kończącym się czynnością materialno-techniczną w postaci zawiadomienia. Zgodnie z dyspozycją art. 243 k.p.a. „*Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę*”. Z treści tego przepisu wynika, że organ stanowiący, który uznał się za niewłaściwy zawiadamia na piśmie wnoszącego podanie o tym, że przekazał jego wniosek organowi właściwemu. W zawiadomieniu o przekazaniu sprawy organ przekazujący wniosek powinien wskazać organ właściwy do rozpatrzenia wniosku, przedstawić powody, dla których uznał się za niewłaściwy oraz powody, dla których właściwy jest organ wskazany w zawiadomieniu o przekazaniu wniosku. W związku z tym, że organ stanowiący gminy jest organem kolegialnym, jedyną prawną formą, w której rada gminy może się wypowiedzieć w przedmiocie wniosku, jest uchwała. Właściwość organu powinna zostać ustalona przez pryzmat problematyki określonej we wniosku. Właściwy będzie ten organ, który posiada stosowne kompetencje, mieszczące się w granicach sprawy poruszanej we wniosku.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Karczewie podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny dyspozycję z art. 223 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości*”. Niezbędnym warunkiem rozpatrzenia wniosku przez Radę Miejską było ustalenie treści wniosku inicjującego postępowanie. Organ, do którego taki wniosek wpłynął, zobowiązany jest w możliwie precyzyjny sposób ustalić przedmiot żądania. W tym celu może wezwać wnoszącego wniosek do jego sprecyzowania. Dopiero tak wyjaśnione okoliczności faktyczne, dotyczące rzeczywistych intencji danego wnioskodawcy, pozwalają określić treść żądania, a następnie, ustalić organ właściwy rzeczowo i miejscowo.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gminy i innych gminnych osób prawnych. Kompetencje wójta w zakresie gospodarowania tym mieniem obejmują jednak wyłącznie mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia. W przepisie tym chodzi natomiast o wszelkie czynności faktyczne lub prawne mające na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia), praw i obowiązków majątkowych, niezależnie od ich formy (władczej lub niewładczej).

Kompetencje rady gminy zaś w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. poprzez zawężenie do spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu. Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencję rady gminy w tych konkretnych obszarach, to jakiegokolwiek od nich odstępstwa muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Ponadto przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. formułuje domniemanie właściwości rady gminy, jednakże domniemanie to nie może polegać na przyznaniu organowi stanowiącemu uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie, ujętej w art. 169 Konstytucji RP, zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2023 r. sygn. akt III SA/Po 428/23). W orzecznictwie sądów administracyjnych postuluje się ścisłą i literalną interpretację norm kompetencyjnych. Jednocześnie zakazuje się dokonywania

wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Dodać należy, że zadanie dotyczące budowy świetlicy, czy placu zabaw należą do zadań gminy o charakterze użyteczności publicznej. Podjęcie działań inwestycyjnych, w tym wystąpienie o pozwolenia na budowa świetlicy oraz placu zabaw, ma związek z bieżącym prowadzeniem spraw gminy i wobec tego należy zaliczyć je do sfery dotyczącej kompetencji wykonawczych. Organ stanowiący gminy nie jest organem powołanym do prowadzenia spraw gminy i jej reprezentowania na zewnątrz. Są to zadania organu wykonawczego, co wynika z art. 31 u.s.g. W sytuacji, gdy przepis powierza określone zadanie organowi wykonawczemu gminy, to nie znajduje zastosowania domniemanie kompetencji rady gminy (por. wyrok NSA z 19 lipca 2005 r. sygn. akt I OSK 424/05).

Co istotne przedmiot wniosku wiąże się z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na realizację inwestycji w nim wskazanych. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z art. 247 ust. 1 oraz z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), wykonanie budżetu należy do zadań wójta, a w myśl art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy również określenie sposobu wykonania uchwał.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Na treść działania na podstawie przepisów prawa składają się: ustalenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, wyrażenie stanu faktycznego sprawy w języku normy prawnej oraz podciągnięcie tego stanu faktycznego pod treść normy prawnej i określenie praw i obowiązków stron postępowania. Oznacza to również przestrzeganie swojej właściwości i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości, czego zabrakło w przedmiotowej sprawie. Z zasady określonej w art. 7 Konstytucji RP wynika bowiem zakaz domniemanie kompetencji organu władzy publicznej, co oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej, w tym również Rady Miejskiej w Karczewie musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie była uprawniona do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w kwestionowanej uchwale.

Ponadto w przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Karczewie rozpatrzyła wniosek, a następnie powierzyła wykonanie uchwały Przewodniczącemu Rady Miejskiej, co było konsekwencją nieprawidłowego określenia właściwości organu w sprawie. Tym samym organ wykonawczy nie został umocowany do wykonania uchwały.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Karczewie Nr XXVIII/270/2026 z dnia 25 maja 2026 r., co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle 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/