



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 grudnia 2025 r.
WP-I.4131.263.2025

Rada Gminy Kołbiel

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 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Kołbiel Nr XXI/168/2025 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie rozpatrzenia petycji mieszkańców dotyczącej budowy drogi przy ul. Szkolnej w miejscowościach Człkówka i Karpiska.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Kołbiel podjęła uchwałę Nr XXI/168/2025 w sprawie rozpatrzenia petycji mieszkańców dotyczącej budowy drogi przy ul. Szkolnej w miejscowościach Człkówka i Karpiska.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 18b u.s.g. oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Kwestionowana uchwała została podjęta na skutek wniesienia petycji przez mieszkańców Gminy Kołbiel, dotyczącej budowy drogi przy ul. Szkolnej w miejscowościach Człkówka i Karpiska. Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kołbiel rozpatrzyła petycję mieszkańców uznając ją za zasadną (§ 1 uchwały). Jednocześnie organ stanowiący zalecił Wójtowi Gminy Kołbiel ujęcie zadania dotyczącego budowy drogi przy ul. Szkolnej w Człkówce i Karpiskach w planie inwestycyjnym gminy, w miarę posiadanych środków finansowych oraz planów rozwoju infrastruktury drogowej (§ 2 uchwały).

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że petycja wpłynęła do Rady Gminy w dniu 24 września 2025 r. Petycja była przedmiotem obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady

Gminy Kołbiel, która uznała ją za zasadną. W uzasadnieniu wskazano także, że budowa drogi przyczyni się do poprawy warunków komunikacyjnych, zwiększenia dostępności transportowej, podniesienia jakości życia mieszkańców oraz rozwoju lokalnej infrastruktury.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kołbiel naruszyła art. 6 ustawy o petycjach, ponieważ rozpatrzyła petycję w sprawie nienależącej do jej właściwości rzeczowej i nie przekazała petycji do rozpatrzenia organowi właściwemu, art. 30 ust. 2 pkt 2 i 31 u.s.g., a także art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) - w zakresie, w jakim wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z art. 6 ustawy o petycjach adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. W świetle przywołanych przepisów wniesienie petycji nakłada na adresata obowiązek zbadania swojej właściwości. Stosownie do brzmienia art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego petycja jest rozpatrywana przez ten organ. Dodać należy, że o właściwości organu przesądza niewątpliwie związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu.

Celem przywołanej regulacji jest korelacja przedmiotu petycji z zakresem właściwości miejscowej oraz rzeczowej adresata, wynikającej z powierzonych organowi zadań lub kompetencji. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach przedmiotem petycji może być żądanie w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Badanie właściwości polega na ustaleniu, czy zakres zadań lub kompetencji przypisanych na podstawie ustawy obejmuje sprawy będące przedmiotem petycji. Tylko jeśli przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata, jest on podmiotem właściwym do rozpatrzenia petycji. Na adresacie petycji, a w przedmiotowej sprawie na Radzie Gminy Kołbiel, ciąży obowiązek rozpatrzenia petycji albo jej przekazania do organu właściwego celem rozpatrzenia. Wyjątek od powyższego dotyczy sytuacji, w której petycja nie zawiera oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję

(podmiotów wnoszących petycję i osoby ich reprezentującej) albo nie wskazuje miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu (każdego z podmiotów) wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji. W takiej sytuacji petycję pozostawia się bez rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 18 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. 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.

Zadania w zakresie objętym petycją mają związek z bieżącym prowadzeniem spraw gminy i z tego też względu należy je zaliczyć do sfery dotyczącej kompetencji wykonawczej. Rozpatrzenie petycji objętej kwestionowaną uchwałą wymaga podjęcia decyzji w zakresie wydatkowania środków z budżetu gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. do zadań wójta należy wykonanie budżetu. W myśl art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do zadań wójta należy określenie sposobu wykonania uchwał, w tym także uchwały budżetowej. Z tychże względów Rada Gminy nie była uprawniona do rozpatrzenia petycji, w której zawarto żądanie ściśle związane z wykonaniem budżetu gminy, które jest zadaniem organu wykonawczego gminy, nie zaś rady gminy. Nadmienić należy, że na podstawie art. 31 u.s.g. wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W sytuacji, gdy przepis ustawy powierza określone zadanie organowi wykonawczemu gminy, to nie znajduje zastosowania domniemanie kompetencji rady gminy. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy oznacza zbiorcze określenie pozycji wójta jako organu zarządzającego sprawami, których wykonywanie wynika z innych aktów prawnych, w szczególności z ustaw.

Co więcej zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zarządcą dróg gminnych, z zastrzeżeniami ujętymi w ww. ustawie, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) i to wójt gminy w ramach przyznanych kompetencji jest organem właściwym w sprawach dotyczących budowy, przebudowy, remontów dróg gminnych. Mając na uwadze, iż żądanie zawarte w petycji dotyczy kwestii związanych z zarządzaniem drogami gminnymi, stwierdzić niewątpliwie należy, że rada gminy nie była organem właściwym do rozpatrywania spraw przypisanych ustawą do kompetencji innego organu (wójta). Ponadto na mocy art. 8 ust. 2

ustawy o drogach publicznych budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Dodać w tym miejscu należy, że stosownie do brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. 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 bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych do sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

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. Każde działanie organu władzy publicznej nie mieszczące się w jego określonych prawem kompetencjach, nie może być uznane za zgodne z prawem.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Kołbiel, 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/