



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.36.3.2025.RJ1

Wrocław, 25 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/131/25 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 20 czerwca 2025 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworze na sesji w dniu 20 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę nr XV/133/25 w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 25 czerwca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy oraz z naruszeniem zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

W przedmiotowej uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) 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).

Uchwała nr XV/131/25 została podjęta wskutek wniesienia petycji przez mieszkańców w sprawie zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto. Kwestia ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej należy, według art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy.

Zgodnie z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 (zob. 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.

Stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. Przepis ten przesądza, że w przypadku gdy do rozpatrzenia petycji właściwy jest organ stanowiący gminy, zasadą jest rozpatrywanie petycji przez ten organ, a nie przez organ wewnętrzny – komisję. Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach został zmieniony przez art. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130),

którą jednocześnie wprowadzono obligatoryjną komisję skarg, wniosków i petycji. Zgodnie z uprzednim brzmieniem art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach: „Petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w statucie tej jednostki zostanie wskazany organ wewnętrzny tego organu stanowiącego właściwy w tym zakresie.”. Zmiana przepisu wyłączyła tym samym

możliwość przeniesienia kompetencji do rozpatrywania petycji na organ wewnętrzny rady w przypadku, gdy do rozpatrzenia petycji właściwy jest organ stanowiący gminy. O właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przesądza związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu.

W sprawie rozstrzygniętej przedmiotową uchwałą mamy do czynienia z kwestią, co do której ustawa przewiduje właściwość innego organu gminy, aniżeli rada gminy. Rozpatrzenie petycji powinno skutkować podjęciem działań w celu ustalenia zasadności zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto oraz ustalenia związanych z tym kosztów, które należy wydatkować z budżetu gminy. Wymienione zadanie ma związek z bieżącym prowadzeniem spraw gminy i wobec tego należy zaliczyć je do sfery dotyczącej kompetencji wykonawczych. Rada gminy nie jest organem powołanym do prowadzenia spraw gminy i jej reprezentowania na zewnątrz. Są to zadania organu wykonawczego – stwierdza to art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. W piśmiennictwie akceptuje się stanowisko, że gdy przepis ustawy powierza określone zadanie organowi wykonawczemu gminy, to nie znajduje zastosowania domniemanie kompetencji rady gminy (wyrok NSA z 19 lipca 2005 r. sygn. akt I OSK 424/05).

Regulacja art. 31 ustawy o samorządzie gminnym stanowi zatem podstawę, która powinna być zastosowana przy ocenie właściwości w sprawie rozpatrzenia petycji. Przedmiot petycji uzasadnia wniosek, że jej załatwienie wymagałoby podjęcia decyzji o wydatkowaniu środków budżetowych po uprzednim ustaleniu zasadności zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 2024 r. poz. 1530 ze zm.), wykonanie budżetu należy do zadań wójta, a w myśl art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy również określenie sposobu wykonania uchwał, w tym również uchwały budżetowej (zob. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt I GSK 1253/18). Należy również wskazać, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 233 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: 1) budżetowej, 2) o prowizorium budżetowym, 3) o zmianie uchwały budżetowej – przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym Rada Miejska w Jaworze nie ma podstaw prawnych do zabezpieczania środków finansowych w budżecie gminy.

Rada Miejska w Jaworze powinna zatem przekazać petycję organowi gminy, który dysponuje podstawą prawną do podjęcia konkretnych działań w celu ewentualnej realizacji zamierzenia odpowiadającego petycji. Według art. 6 ust. 1 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. W orzecznictwie z aprobatą spotkał się pogląd, że z tego przepisu wynika obowiązek prawny, nałożony na adresata petycji, który po stwierdzeniu swojej niewłaściwości do rozpatrzenia sprawy powinien podjąć odpowiednie działania – podobnie jak w przypadku przekazania zgodnie z właściwością skarg i wniosków rada gminy powinna w tym zakresie podjąć stosowną uchwałę (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1361/23).

Związek petycji z materią wykonawczą nie budzi wątpliwości. Podobna kwestia była przedmiotem orzeczenia NSA, w którym ten przychylił się do stanowiska, że rada gminy nie posiada żadnych uprawnień do rozstrzygania w sprawach dotyczących realizacji inwestycji budowlanych (zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1361/23). Podejmowanie decyzji w tej sprawie nie należy zatem do organu stanowiącego.

Według art. 31 ustawy o samorządzie gminnym działanie w zakresie spraw bieżących należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy oznacza zbiorcze określenie pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu zarządzającego sprawami, których wykonywanie wynika z innych aktów prawnych, w szczególności ustaw (wyrok NSA z dnia 14 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 4425/21). Stąd podejmowanie uchwały upoważniającej przewodniczącego rady do działania „na zewnątrz” narusza art. 18 ust. 1 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym i oznacza przekroczenie przez radę jej kompetencji (zob. Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, red. P. Drebnkowski, wyd. CH Beck, Warszawa 2023, s. 376 i 377).

Tym niemniej Rada Miejska w Jaworze rozpatrzyła petycję, a następnie upoważniła Przewodniczącą Rady Miejskiej w Jaworze do zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia (§ 2 uchwały), co było konsekwencją nieprawidłowego określenia właściwości organu w sprawie. Poprzez upoważnienie Przewodniczącej Rady Miejskiej w Jaworze do zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia, organ wykonawczy nie został umocowany do podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia

tej uchwały w życie, tj. działań w ramach przysługującej mu kompetencji do prowadzenia spraw gminy i jej reprezentowania na zewnątrz. Wykonanie uchwały nr XV/131/25 zgodnie z treścią jej § 2 polegać ma na zawiadomieniu wnoszącego petycję. Natomiast art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi, że podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem. Nie ulega wątpliwości, że zawiadomienie to powinno nawiązywać do przedmiotu petycji. Kwestia niewłaściwości rady w sprawie petycji skutkuje zatem nieodpowiednim określeniem sposobu jej załatwienia.

Rozpatrzenie przedmiotowej petycji przez Radę Miejską w Jaworze nastąpiło zatem z naruszeniem art. 7 i art. 169 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 1 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr XV/131/25 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 20 czerwca 2025 r. w *sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie zagospodarowania działki nr 473 obręb Stare Miasto*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Piotr
Sebastian Kozdrowicki**