



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 08 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.138.2026

## **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/265/2026 Rady Miejskiej w Karczewie z dnia 25 maja 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wykonania nawierzchni asfaltowej ulicy Żłotniczej w Karczewie.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 maja 2026 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr XXVIII/265/2026 *w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wykonania nawierzchni asfaltowej ulicy Żłotniczej w Karczewie.*

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 czerwca 2026 r. Pismem z dnia 3 czerwca br. znak WP-I.4131.138.2026 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 wniesienia przez mieszkańców oraz przedsiębiorców petycji w sprawie wykonania nawierzchni asfaltowej ulicy Żłotniczej w Karczewie. Petycję z dnia 1 marca br. Rada Miejska uznała za zasadną (§ 1 uchwały).

Kwestia gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., do zadań własnych gminy. Stosownie zaś do art. 18 ust. 1 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Karczewie podejmując kwestionowaną uchwałę naruszyła art. 6 ustawy o petycjach, ponieważ rozpatrzyła petycję nienależącą do jej właściwości rzeczowej i nie przekazała petycji do rozpatrzenia organowi właściwemu, jak również art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 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. Z przepisu art. 6 ustawy o petycjach wynika obowiązek prawny nałożony na adresata petycji dotyczący zbadania swojej właściwości. Adresat petycji, 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.

Stosownie do brzmienia art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego petycja jest rozpatrywana przez ten organ. Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach 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 rady (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 obowiązkową 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.

Celem regulacji zawartych w ustawie o petycjach jest korelacja treści 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. Na adresacie petycji, a w przedmiotowej sprawie na Radzie Miejskiej w Karczewie, ciążył obowiązek rozpatrzenia petycji albo jej przekazania do organu właściwego celem rozpatrzenia. Wyjątek od powyższego dotyczy sytuacji, w której petycja nie zawierała oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję (podmiotów wnoszących petycję i osoby ich reprezentującej) albo nie wskazano miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu (każdego z podmiotów) wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji. W takiej sytuacji petycję pozostawia się bez rozpatrzenia.

W przedmiotowej sprawie petycja, o której mowa w kwestionowanej uchwale, nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Miejską w Karczewie z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu, który to organ nie posiada uprawnień do rozpatrywania petycji w przedmiocie wykonania nawierzchni asfaltowej ulicy. W myśl przepisów przywołanych powyżej Rada Miejska w Karczewie winna była zbadać swoją właściwość, a następnie uznając się za niewłaściwą do rozpatrzenia petycji, zobowiązana była do przesłania jej 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. Skoro zatem treść żądania petycji nie była powiązana z zakresem zadań lub

kompetencji organu, do którego ją wniesiono, organ ten winien był przekazać petycję zgodnie z regulacją art. 6 ustawy o petycjach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1361/23).

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 (tut. Burmistrz) 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, stwierdzić niewątpliwie należy, że Rada Miejska nie była organem właściwym do rozpatrywania spraw przypisanych ustawą do kompetencji innego organu (burmistrza). 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 należy, że zadanie dotyczące wykonania nawierzchni asfaltowej ulicy 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).

Stosownie do brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do zadań wójta należy też 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.

Nadmienić należy, że przedmiot petycji uzasadnia wniosek, że jej załatwienie wymagałoby podjęcia decyzji o wydatkowaniu środków budżetowych gminy. 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. Każde działanie organu władzy publicznej nie mieszczące się w jego określonych prawem kompetencjach, nie może być uznane za zgodne z prawem.

Ponadto w przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Karczewie rozpatrzyła petycję, 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/265/2026 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/