



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 stycznia 2026 r.

WP-I.1431.282.2025

Rada Miasta Otwocka

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 Nr XXIX/316/2025 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie rozpatrzenia złożonej petycji.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 17 grudnia 2025 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XXIX/316/2025 w sprawie rozpatrzenia złożonej petycji (dalej jako: „**Uchwała**”) mieszkańców Osiedla Moniuszki dotyczącej budowy przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ul. Samorządowej i ul. Moniuszki, wybudowanie chodnika wzdłuż ulicy Moniuszki i progów zwalniających oraz podjęcie działań mających na celu poprawę widoczności.

Jako podstawę prawną Uchwały 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).

Przedmiotowa uchwała podjęta została na skutek petycji złożonej w dniu 22 września 2025 r. przez Mieszkańców Otwocka do Rady Miasta Otwocka w sprawie budowy chodnika na ul. Stanisława Moniuszki w Otwocku. Rada Miasta Otwocka po zapoznaniu się z opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji postanowiła uwzględnić wniesioną petycję (§1 Uchwały). W uzasadnieniu do Uchwały wskazano sposób rozpatrzenia petycji (§2 Uchwały), zobowiązując Przewodniczącą Rady Miasta Otwocka do zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie załatwienia (§3 Uchwały). Uchwała w § 4 zawiera klauzulę wskazującą, że Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Z uzasadnienia wynika, że w dniu 26 września 2025 r. do Rady Miasta Otwocka wpłynęła petycja z dnia 22 września 2025 r. Petycja była przedmiotem obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 9 grudnia 2025 r., na której Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej poinformowała Komisję o zasadności petycji, jak również o problemach wynikających z konieczności uregulowania stanu prawnego jednej z działek w przebiegu pasa drogowego. Po przeprowadzeniu dyskusji Komisja podjęła uchwałę nr 18/2025 o uwzględnieniu wniesionej petycji.

W tym miejscu wskazać należy, że z ustaleń organu nadzoru wynika, że petycja z dnia 22 września 2025 r. jest ponowną petycją złożoną przez mieszkańców Osiedla Moniuszki, a dotyczącą budowy przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ul. Samorządowej i ul. Moniuszki, wybudowania chodnika wzdłuż ul. Moniuszki i progów zwalniających oraz podjęcia działań mających na celu poprawę widoczności. Uprzednia, z dnia 27 września 2024 r., skierowana do Prezydenta Miasta Otwocka, została uznana za zasadą i pismem z dnia 30 października 2024 r. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej udzielił wnioskodawcom odpowiedzi, wskazując, iż Miasto Otwock podejmie działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym na ul. Moniuszki.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem ePUAP 22 grudnia 2025 r. (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP174839473).

W wyniku dokonanej oceny prawnej Uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.282.2025, za pośrednictwem eDoręczenia PURDE (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-bf4f5251-2c6d-41f5-a56e-030283dbd368).

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Otwocka 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 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 zatem, a w przedmiotowej sprawie na Radzie Miasta Otwocka, 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 (burmistrza, prezydenta miasta) 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 jakiekolwiek 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.

Z zasady legalności określonej w art. 7 Konstytucji RP wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej (wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. IV SA/Gl 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Otwock, 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. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Niezależnie od powyższych zarzutów, stanowiących o istotnym naruszeniu prawa, zwrócić uwagę należy również na brak spójności w przedstawieniu stanu faktycznego w części głównej Uchwały oraz jej uzasadnieniu co do daty wpływu petycji, jak również błędów językowych. Szczególnie zwraca uwagę niezgodna z zasadami języka polskiego składnia zdania przyjęta w § 1 Uchwały. *„Po rozpatrzeniu petycji złożonej w dniu 22 września 2025 r. do Rady Miasta Otwocka wpłynęła petycja złożona przez Mieszkańców Otwocka (...)”*.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Otwocka, 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/