



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 lutego 2026 r.

WP-I.1431.40.2026

Rada Gminy Raszyn

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 Raszyn Nr XXXII/270/2026 z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w przedmiocie przygotowania koncepcji oraz dokumentacji projektowej przebiecia drogowego łączącego miejscowość Falenty z ul. Stadionową w Raszynie.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr XXXII/270/2026 w sprawie rozpatrzenia petycji w przedmiocie przygotowania koncepcji oraz dokumentacji projektowej przebiecia drogowego łączącego miejscowość Falenty z ul. Stadionową w Raszynie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18b ust. 1 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), a także przepis § 86c ust. 1 Statutu Gminy Raszyn, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XVIII/180/16 Rady Gminy Raszyn z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Raszyn (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 1194, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach, petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. § 86c ust. 1 i 5 Statutu Gminy Raszyn wprost wskazuje, że komisja skarg, wniosków i petycji rozpatruje skargi na działania wójta i kierowników gminnych jednostek

organizacyjnych oraz wnioski i petycje, przy czym po rozpatrzeniu sprawy przekazuje przewodniczącemu swoje stanowisko, propozycję lub projekt uchwały w sprawie załatwienia skargi, wniosku lub petycji w celu wprowadzenia pod obrady rady.

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.

Aktualnie statut jednostki samorządu terytorialnego musi określać zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. W ramach tych regulacji muszą się znaleźć postanowienia określające tok czynności od wpływu do komisji podania będącego petycją aż po zakończenie prac komisji w danej sprawie, tj. przygotowanie przez nią sprawozdania (stanowiska, propozycji, projektu rozstrzygnięcia) dla rady. Rada Gminy Raszyn, czyniąc zadość wymaganiom ustawowym, uchwałą Nr IV/22/2018 z dnia 12 grudnia 2018 r. przyjęła zmiany Statutu Gminy Raszyn poprzez dodanie rozdziału określającego zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. W § 86c ust. 3 Statutu Gminy Raszyn przyjęto, iż w przypadku, gdy rada nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji, rada kieruje je niezwłocznie do organu właściwego. Podkreślić należy, że komisja nie ma samodzielnych kompetencji decyzyjnych co do sposobu rozpatrzenia petycji - utworzenie komisji nie powoduje, że to ten organ wewnętrzny ma dokonać rozpatrzenia petycji. W przypadku, gdy do rozpatrzenia petycji właściwy jest organ stanowiący gminy, zasadą jest rozpatrywanie petycji przez ten organ.

O właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przesądza związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu.

Kwestionowana uchwała podjęta została na skutek petycji z dnia 16 grudnia 2025 r. w przedmiocie przygotowania koncepcji oraz projektu przebiecia drogowego z Falent

do ul. Stadionowej w Raszynie. Rada Gminy Raszyn postanowiła uwzględnić petycję (§ 1 uchwały), zaś uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi załącznik do uchwały (§ 2 uchwały).

Z uzasadnienia wynika, że Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zwrócił się do Wójta Gminy Raszyn z pismem zawierającym wniosek o zlecenie wykonania ekspertyzy hydrologicznej, dotyczącej możliwości budowy drogi o przebiegu zgodnym ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku negatywnej opinii, o wskazanie propozycji innej lokalizacji. Wójt Gminy Raszyn w odpowiedzi wskazała, że: „budowa drogi zaplanowanej przez Gminę - połączenie ul. Stadionowej z Droga Hrabską jest z całą pewnością możliwa, jedynymi zmiennymi będą koszt takiej realizacji i ewentualny czas i przebieg. W związku z powyższym realizacja badań geologicznych przez Gminę Raszyn wydaje się niezasadna”.

Ponadto w dniu 19 stycznia 2026 r. odbyło się XXI posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, z udziałem Przewodniczącego Rady, Wójta, niektórych radnych, sołtysów i mieszkańców gminy, podczas którego omówiona została przedmiotowa petycja. Po zapoznaniu się z argumentami zawartymi w petycji oraz opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Gminy Raszyn podjęła decyzję o uwzględnieniu petycji w przedmiocie przygotowania koncepcji i dokumentacji projektowej przebiegu drogowego łączącego miejscowość Falenty ze wsią Raszyn z uwzględnieniem kwestii analizy natężenia ruchu.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Raszyn 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 Gminy Raszyn, ciążył 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 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.

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 Raszyn 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.

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 wyraźnie 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 Gminy Raszyn, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Raszyn Nr XXXII/270/2026 z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie rozpatrzenia petycji w przedmiocie przygotowania koncepcji oraz dokumentacji projektowej przebiecia drogowego łączącego miejscowość Falenty z ul. Stadionową w Raszynie, 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/