



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.66.2.2025.MW3

Wrocław, 29 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIII/154/2025 Rady Gminy Lubań z dnia 25 września 2025 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubań na sesji w dniu 25 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XXIII/154/2025 w sprawie rozpatrzenia wniosku, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 2 października 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. 223 § 1 oraz art. 242 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako: “kpa”, poprzez kwalifikację i rozpatrzenie podania jako wniosku w rozumieniu art. 241 kpa, podczas gdy taka kwalifikacja podania wykluczała właściwość Rady Gminy Lubań do jego rozpoznania, albowiem podanie dotyczyło zadań leżących po stronie organu wykonawczego gminy;
- art. 222 kpa poprzez nieustalenie rzeczywistych intencji zawartych w piśmie będącym przedmiotem uchwały;
- art. 246 kpa w związku z art. 229 pkt 1 kpa poprzez błędne wskazanie Wojewody jako organu właściwego do rozpoznania skargi na sposób załatwienia wniosku.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubań rozpatrzyła i uznała za bezzasadny wniosek z dnia 21 lipca 2025 r. dotyczący odprowadzania wód opadowych oraz utwardzenia odcinka drogi gminnej przy ul. Widokowej i Biwakowej w Lubaniu (§ 1).

W przedmiotowej uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 241, art. 242 § 1 oraz art. 244 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.).

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda ustalił, że uchwała nr XXIII/154/2025 została podjęta wskutek wniesienia przez Tadeusza Czabana pisma z dnia 18 lipca 2025 r. dotyczącego odprowadzania wód opadowych oraz utwardzenia odcinka drogi gminnej przy ul. Widokowej i Biwakowej w Lubaniu. W ww. piśmie zawarto prośbę „o poruszenie tematu udrożnienia rowu melioracyjnego wzdłuż drogi przy ul. Widokowej/Biwakowej w Lubaniu oraz utwardzania odcinka tej drogi i zajęcie jednoznacznego stanowiska w tej sprawie”. Wskazano w nim, że podczas deszczów wody opadowe napływają z pól, płyną wzdłuż drogi zalewając teren wokół posesji i podmywają ogrodzenia. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zmiana pochylenia drogi spowodowana ciężkim sprzętem i transportem. Podniesiono, że starania o udzielenie pomocy w tym zakresie trwają już od 2020 r. W wystąpieniu zrelacjonowano przebieg spotkań z Wójtem Gminy Lubań i pracownikami Urzędu Gminy poświęconych powyższej tematyce.

Powyższe pismo Tadeusza Czabana Rada Gminy Lubań zakwalifikowała jako wniosek złożony w trybie uregulowanym w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Na taką kwalifikację wskazuje tytuł

uchwały („w sprawie rozpatrzenia wniosku”), wskazana w niej podstawa prawna (art. 241 kpa, art. 242 § 1 oraz art. 244 kpa) oraz treść § 1 uchwały.

W dziale VIII kpa uregulowana została możliwość składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Przy czym zgodnie z art. 222 kpa o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Zgodnie z art. 242 § 1 kpa, wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Stosownie do art. 243 kpa, jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

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

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o samorządzie gminy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Stosownie do art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960) gmina, jako właściciel gruntu, jest zobowiązana do bezpośredniego utrzymywania urządzeń melioracji wodnych (w tym rowów). Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889) zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

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.

Pismo Tadeusza Czabana dotyczyło działalności Wójta Gminy Lubań jako zarządcy drogi gminnej oraz jako ustawowego reprezentanta właściciela nieruchomości, zobowiązanego do utrzymania zlokalizowanych na niej urządzeń melioracji wodnych (tj. rowów melioracyjnych).

W ocenie organu nadzoru kwalifikacja pisma Tadeusza Czabana jako wniosku, o którym mowa w art. 241 kpa, wykluczała możliwość jego rozpatrzenia przez Radę Gminy, albowiem to Wójt Gminy Lubań odpowiada za realizację powyższych zadań.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w piśmie Tadeusza Czabana nie została wyraźnie wskazana podstawa prawna żądania. Wprawdzie pismo to zostało zaadresowane do Rady Gminy Lubań, jednak w świetle art. 222 kpa organ, do którego skierowano pismo, nie jest związany wskazaniem adresata pisma. W celu nadania pismu dalszego biegu i skierowania do właściwego organu powinien dokonać kwalifikacji pisma badając całokształt oświadczeń złożonych przez stronę oraz ich cel.

Z treści pisma Tadeusza Czabana wynika, że realizacja opisanych w nim zadań była uprzednio przedmiotem korespondencji i rozmów z Wójtem Gminy Lubań. Jednak nie przyniosły one zamierzonego rezultatu. Z tej perspektywy nie było wykluczone zakwalifikowanie podania jako skargi na działalność Wójta Gminy Lubań w oparciu o art. 227 kpa i tylko taka kwalifikacja pisma warunkowała skierowanie pisma do Komisji skarg, wniosków i petycji działającej przy Radzie Gminy celem zaopiniowania, a następnie do rozpatrzenia przez Radę Gminy. Przepis art. 229 pkt 3 kpa określa bowiem właściwość rady gminy do rozpatrzenia skargi na wójta gminy, za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz o ile przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg. Do merytorycznego rozpoznania przez Radę Gminy Lubań podania Tadeusza Czabana nie uprawniała natomiast jego kwalifikacja jako wniosku, o którym mowa w art. 241 kpa, albowiem jego treść dotyczyła zadań, za realizację których

odpowiedzialny jest organ wykonawczy. W takim wypadku należało zatem przekazać pismo zgodnie z właściwością organowi wykonawczemu gminy.

Ewentualnie, jeżeli organ stanowiący gminy miał wątpliwości co do rzeczywistych intencji zawartych w skierowanym do niego piśmie, jego powinnością było doprecyzowanie lub wyjaśnienie powstałych wątpliwości poprzez wezwanie jego autora do sprecyzowania żądań, ponieważ organ nie jest władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 1116/23). Praktycznemu urzeczywistnieniu dyspozycji art. 222 kpa służy § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którym, jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

W dalszej kolejności organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy w uzasadnieniu uchwały wskazała Wojewodę jako organ właściwy do rozpatrzenia skargi na sposób rozpatrzenia wniosku. Jak przytoczono w uzasadnieniu uchwały, „Zgodnie z art. 246 § 1 kpa wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi do Wojewody Dolnośląskiego na zasadach określonych w rozdziale 2 Działu VIII ustawy Kodeks postępowania administracyjnego”. Przepis art. 246 § 1 kpa przewiduje możliwość złożenia skargi w trybie Działu VIII kpa, gdy wnioskodawca nie jest zadowolony ze sposobu załatwienia wniosku. Skargę rozpatruje organ, o którym mowa w art. 229 i 230 kpa, a więc rada gminy - w przypadku skarg na sposób rozpatrzenia wniosków przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz wojewoda – w przypadku skarg na sposób rozpatrzenia wniosków przez radę gminy (art. 229 pkt 1 i 3 kpa).

Organ nadzoru zauważa, że pouczenie zamieszczone w uzasadnieniu uchwały byłoby prawidłowe, w razie bezspornego ustalenia, że podanie stanowi wniosek, o którym mowa art. 241 kpa, do rozpatrzenia którego właściwa jest rada gminy. W okolicznościach niniejszej sprawy nawet gdyby uznać, że podanie jest wnioskiem z art. 241 kpa, to jego rozpoznanie należało do Wójta Gminy Lubań. W konsekwencji wskazanie Wojewody jako organu właściwego do rozpatrzenia skargi na sposób rozpatrzenia wniosku było nieprawidłowe.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr XXIII/154/2025 Rady Gminy Lubań z dnia 25 września 2025 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku, 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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska