



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.4.2025

Rada Gminy Wieliszew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/88/2024 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji.

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr IX/88/2024 w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej utwardzenia nawierzchni ulicy Cichej w Michałowie – Reginowie. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 stycznia 2025 r. Pismem z dnia 7 stycznia br. organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Wieliszew o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Uchwała Nr IX/88/2024 została podjęta wskutek wniesienia petycji przez mieszkańców Gminy Wieliszew w sprawie utwardzenia nawierzchni ulicy Cichej w Michałowie – Reginowie poprzez położenie nakładki asfaltowej bądź utwardzenie tej drogi kostką. Kwestia gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należy, według art. 7 ust. 1 pkt 2 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 (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 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 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. Rozpatrzenie petycji winno skutkować podjęciem działań w celu ustalenia zasadności podjęcia prac budowlanych usprawniających korzystanie z drogi oraz ustalenia związanych z tym kosztów, które należy wydatkować z budżetu gminy. Wymienione zadania mają 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 winna 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 przeprowadzenia robót budowlanych. 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, z późn. 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 (wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt I GSK 1253/18).

Rada Gminy Wieliszew 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 (wyrok NSA z 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 (wyrok NSA z 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 Gminy Wieliszew rozpatrzyła petycję, a następnie powierzyła wykonanie uchwały Nr IX/88/2024 przewodniczącemu rady, co było konsekwencją nieprawidłowego określenia właściwości organu w sprawie. Poprzez powierzenie wykonania uchwały przewodniczącemu rady, 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 IX/88/2024 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 Gminy Wieliszew 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 IX/88/2024 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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/