



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.240.2024

### Rada Miejska Góry Kalwarii

#### 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 X/96/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej częstotliwości kursów autobusu linii 742.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2024 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr X/96/2024 w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej częstotliwości kursów autobusu linii 742. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), 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 9 grudnia 2024 r. Pismem z dnia 13 grudnia br. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską Góry Kalwarii o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Uchwała Nr X/96/2024 została podjęta wskutek wniesienia petycji przez mieszkańców Gminy Góra Kalwaria w sprawie zwiększenia częstotliwości kursów autobusu linii 742. Linia ta jest obsługiwana przez Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie. Kwestia lokalnego transportu zbiorowego należy, według art. 7 ust. 1 pkt 4 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.

W sprawie rozstrzygniętej przedmiotową uchwałą mamy do czynienia z kwestią, co do której ustawa przewiduje właściwość innego organu gminy, aniżeli rada. Rada gminy nie jest organem powołanym do prowadzenia spraw gminy i jej reprezentowania na zewnątrz. To organ wykonawczy jest właściwy w tej kwestii – 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).

Rozpatrzenie petycji winno skutkować podjęciem działań w celu ewentualnej modyfikacji porozumienia z gminą, która jest organizatorem lokalnego transportu zbiorowego. Zawarcie lub zmiana porozumienia z instytucją spoza struktury organizacyjnej gminy, należy do właściwości jej organu wykonawczego. Rada Miejska Góry Kalwarii powinna zatem przekazać petycję organowi gminy, który dysponuje podstawą prawną do podjęcia konkretnych działań w celu realizacji zamierzenia odpowiadającego petycji, jeżeli oczywiście uprzednio organ ten uzna ją za zasadną. Według art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach, jeżeli 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 judykaturze uznano (wyrok NSA z dnia 14 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 4425/21), że reprezentowanie przez wójta gminy na zewnątrz oznacza występowanie z podmiotami zewnętrznymi tak na gruncie prawa prywatnego, jak i prawa publicznego oraz w znaczeniu wykraczającym poza kompetencje do podejmowania czynności prawnych, z których wynika reprezentacja (np. reprezentacja gminy na spotkaniu kurtuazyjnym). Natomiast 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). W doktrynie podkreślono, że rada gminy nie jest organem uprawnionym do wyręczania wójta w załatwianiu sprawy, która z mocy ustawy jemu została powierzona (zob. Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, red. P. Drebnkowski, P. Suwaj, wyd. CH Beck, Warszawa 2023, s. 376). Przedmiot petycji uzasadnia wniosek, że jej załatwienie wymagałoby podjęcia negocjacji z instytucją spoza struktury organizacyjnej gminy. W tym kontekście wskazać należy na właściwość wójta w przedmiocie zawierania porozumień międzygminnych. W związku z tym sprawy bieżące, które dotyczyłyby negocjacji z instytucją spoza struktury organizacyjnej gminy, nie mogą stanowić zadania realizowanego przez organ stanowiący.

W doktrynie sprawy bieżące kwalifikuje się jako takie sprawy, w których organ wykonawczy może samodzielnie podejmować czynności w celu ich załatwienia. 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). We wzmiankowanym komentarzu zaznaczono, że podmiotem, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej jest gmina, którą reprezentuje wójt bez względu na to, czy zadanie to z uwagi na przepisy ustrojowe realizuje rada gminy, czy wójt (uchwała NSA (7) z 13 listopada 2012 r. I OPS 3/12).

Tym niemniej Rada Miejska Góry Kalwarii rozpatrzyła petycję, a następnie powierzyła wykonanie uchwały Nr X/96/2024 przewodniczącemu rady, co było konsekwencją nieprawidłowego określenia właściwości organu w sprawie. Poprzez powierzenie wykonania uchwały przewodniczącemu rady, organ wykonawczy także 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 X/96/2024 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.

W ocenie organu nadzoru uchwałą Nr X/96/2024 Rada Miejska Góry Kalwarii wkroczyła w sferę wykonawczą. Podejmowanie przez radę gminy działań należących do sfery wykonawczej oznacza naruszenie przepisu wyznaczającego jej kompetencję. Działanie takie w doktrynie kwalifikuje się jako sprzeczne z prawem (zob. Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, red. P. Drebnkowski, wyd. CH Beck, Warszawa 2023, s. 186). Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym formułuje domniemanie właściwości rady gminy, jednakże, co nie budzi wątpliwości, domniemanie to nie może jednak 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.

Rozpatrzenie przedmiotowej petycji przez Radę Miejską Góry Kalwarii nastąpiło 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 X/96/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej częstotliwości kursów autobusu linii 742, 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/