

---

Co można skarżyć po rozpatrzeniu petycji przez radę jednostki samorządu terytorialnego? W tej sprawie zabrał niedawno głos Naczelny Sąd Administracyjny.

Pewna rada miasta w województwie łódzkim rozpatrzyła petycję stowarzyszenia. W uchwale stwierdzono, że petycja zasługuje na uwzględnienie. Tematem była niezależność sędziów. Skargę na uchwałę wniósł Wojewoda Łódzki zarzucając istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach w związku z art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez rozpatrzenie petycji w sprawie obrony konstytucyjnej zasady niezawisłości i niezależności sędziów polski, podczas gdy przedmiot petycji nie znajduje się we właściwości rzeczowej organu stanowiącego gminy, a tym samym wykroczenie poza kompetencje organu stanowiącego gminy;
2. art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 u.s.g., art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez wyrażenie stanowiska w sprawie obrony konstytucyjnej zasady niezawisłości i niezależności sędziów polskich, a tym samym wykroczenie poza zakres działania gminy i zakres właściwości rady gminy, a w konsekwencji brak podstawy prawnej i naruszenie zasad legalizmu.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że przedmiotem skargi jest brak kompetencji rady do rozpatrzenia petycji, a także zajęcie odrębnego stanowiska w uzasadnieniu do petycji, a zatem zastosowania nie ma art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach. Hipotetyczne kwestionowanie sposobu załatwienia petycji byłoby możliwe wyłącznie wtedy, gdy rozpatrzyłby ją organ właściwy, zachowując procedurę ustaloną w ustawie o petycjach. W sytuacji kwestionowania uprawnienia organu do jej rozpatrzenia nie może być ono utożsamiane z kwestionowaniem sposobu załatwienia petycji. Co ciekawe, skargę ostatecznie poparła rada miasta, która wydała skarżony akt.

Postanowieniem WSA w Łodzi odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: "p.p.s.a."). W ocenie sądu pierwszej instancji, skarga nie jest objęta zakresem art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. WSA sprowadził skargę wojewody do zakazanej przez ustawę o petycjach oraz dział VIII KPA, do którego ustawa się odwołuje, skargi na merytoryczny sposób rozpatrzenia petycji.

*„Rozpatrzenie petycji następuje bowiem w formie czynności materialno-technicznej, to jest zawiadomienia, które nie ma charakteru aktu administracyjnego władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki wynikających z przepisów prawa administracyjnego, a tylko takie akty stanowią przedmiot kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Należy zaznaczyć, że organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują uchwały we wszystkich sprawach należących do ich właściwości, co sugerowałoby możliwość zaskarżenia takich uchwał do sądu administracyjnego. Zauważyć jednakże należy, że kognicji sądów administracyjnych podlegają takie uchwały, które dotyczą spraw z zakresu administracji publicznej. Do takich uchwał nie zaliczają się uchwały podjęte w wyniku rozpatrzenia petycji. Petycja bowiem jest środkiem prawnym o charakterze postulatywnym, nie inicjującym ogólnego postępowania administracyjnego, gwarantującym jednostce możliwość aktywnego udziału w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad sferą publiczną. Zaskarżona uchwała stanowi w istocie zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji i ma walor czysto informacyjny”* – tłumaczył łódzki WSA.

Wojewoda nie zgodził się z taką oceną i złożył skargę kasacyjną. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 p.p.s.a. poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że w sprawie zachodziły przesłanki do odrzucenia skargi, podczas gdy skarżący

nie kwestionował sposobu rozpatrzenia petycji, lecz brak kompetencji organu do jej rozpatrzenia.

NSA przychylił się do stwierdzenia, że wojewoda w ramach działań nadzorczych może kwestionować zgodność wydania uchwały z prawem. Co prawda zgodził się z sądem pierwszej instancji, że za zasadę należy uznać niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji, wydane przez właściwy organ i mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Powyższe ustalenia można odnieść również do tych zawiadomień, które są wydawane przez kolegialne organy administracji publicznej rozpatrujące petycje, których jedyną możliwą formą działalności są uchwały, np. rady gminy. Niemniej, stwierdził, że istnieją przepisy szczególne, które pozwalają wyróżnionym prawnie podmiotom do zaskarżania takich aktów (uchwał wydanych na podstawie ustawy o petycjach) w ramach nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy gminy.

*„Takimi przepisami są regulacje zawarte w odrębnych ustawach, w tym ustrojowych ustawach samorządowych”* – zaznaczył NSA. Po wywodzie dotyczącym podstaw prawnych oraz istoty nadzoru wojewody nad działalnością samorządu, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził co następuje:

*„Fakt, że uchwały rady gminy rozstrzygające petycję nie mogą być wprost zaskarżone do sądu administracyjnego, nie ma wpływu na kompetencje wojewody, który nadzoruje całą działalność uchwałodawczą rady. Wojewoda może bowiem kontrolować zgodność z prawem wszelkie uchwały organów gminy, nie tylko podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, lecz także dotyczących kwestii cywilnoprawnych (...). Z faktu, że skoro uchwała Rady Miejskiej podjęta została w oparciu o ustawę o petycjach nie była ani aktem prawa miejscowego, ani nie dotyczyła zakresu administracji publicznej nie wynika więc, że Wojewoda nie mógł objąć jej skargą. Przepis art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie uzależnia możliwości wniesienia skargi od przedmiotu uchwały rady gminy i stanowi tym samym podstawę do zaskarżenia uchwał podejmowanych w oparciu o przepisy ustawy o petycjach. Stwierdzić zatem należy, że Wojewoda Łódzki miał uprawnienie do zaskarżenia uchwały Rady Miejskiej (...), dotyczącej rozpoznania petycji. Nadzór Wojewody obejmuje swym zakresem przedmiotowym także uchwały podejmowane w oparciu o przepisy ustawy o petycjach. Sąd pierwszej instancji zobowiązany zatem będzie do merytorycznego rozpoznania wniesionej przez Wojewodę skargi”*.

NSA stwierdził więc realnie, że co do zasady kontrola uchwały organu stanowiącego w zakresie petycji jest możliwa, ale pod kątem legalności takiej uchwały, a nie samego sposobu rozpatrzenia petycji.

*Opracowano na podstawie: postanowienie NSA z 14 stycznia 2026 r., sygn. III OSK 2375/25*