



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.161.2.2025.MW3

Wrocław, 8 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 157/2025 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 października 2025 roku w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 04 sierpnia 2025 roku w sprawie zmiany organizacji ruchu przy ul. Wyspiańskiego 10-20.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zgorzelec na sesji w dniu 28 października 2025 r. podjęła uchwałę nr 157/2025 w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 04 sierpnia 2025 roku w sprawie zmiany organizacji ruchu przy ul. Wyspiańskiego 10-20, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 11 grudnia 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 19 ust. 1 i 2, art. 20 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889), art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.), § 2 ust. 1 i 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r., poz. 784) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy oraz z naruszeniem zakresu kompetencji właściwego zarządcy drogi oraz organu zarządzającego drogami.

Mocą przedmiotowej uchwały nr 157/2025 Rada Miasta Zgorzelec uwzględniła petycję z dnia 4 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany organizacji ruchu przy ul. Wyspiańskiego 10-20 (§ 1) oraz upoważniła Przewodniczącą Rady Miasta Zgorzelec do zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia (§ 2 uchwały),

W przedmiotowej uchwale jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

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.

Stosownie do art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach, „1. 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. 2. 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, o którym mowa w ust. 1, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję”.

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.

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 przepisy rangi ustawowej przewidziały właściwość innego organu, aniżeli rada gminy (miasta).

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Według art. 19 ust. 2 tej ustawy zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8, są dla dróg: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zgodnie z art. 20 pkt 4 i 5 ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi należy: „4) utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu. Do zadań zarządcy drogi w ramach utrzymania drogi i urządzeń z nią związanych oraz inżynierii ruchu (art. 20 pkt 4–5 u.d.p.) należy obowiązek ustalania organizacji ruchu (tak: M. Burtowy [w:] Drogi publiczne. Komentarz, Warszawa 2022, art. 20, art. 20(a), art. 20(aa)).

Stosownie do art. 10 ust. 3-7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, „3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem ust. 6. 4. Marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich, z zastrzeżeniem ust. 6. 5. Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, z zastrzeżeniem ust. 6. 6. Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. 7. Zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami”.

Zgodnie z art. 10 ust. 10b i 10c ustawy – Prawo o ruchu drogowym, „10b. Ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się: 1) geometrię drogi i zakres dostępu do drogi; 2) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; 3) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. 10c. W przypadku wykonywania robót budowlanych dotyczących drogi, wymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej albo zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, projekt organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania tych decyzji albo przed dokonaniem zgłoszenia”.

W zakresie organizacji ruchu obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r., poz. 784), dalej jako: „r.z.r.d.”.

Zgodnie z § 2 ust. 1 r.z.r.d., działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez: 1) podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności: a) przygotowanie projektów organizacji ruchu, tj. dokumentacji sporządzonej w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem, b) przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia, c) rozpatrywanie projektów organizacji ruchu, tj. mających wpływ na ruch drogowy, a więc geometria drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów; d) zatwierdzanie organizacji ruchu, e) przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji, f) nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, g) nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu

w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, h) nadzór nad zarządzaniem ruchem; 2) obsługę systemów sterowania ruchem, sterowanie ruchem za pomocą znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów; 3) wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Działania te realizują, odpowiednio do kompetencji, organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe (§ 2 ust. 2 r.z.r.d.).

Zadania organu zarządzającego ruchem w zakresie projektów organizacji ruchu określa § 3 ust. 1 r.z.r.d., który stanowi, że organ zarządzający ruchem w szczególności: 1) rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu; 2) opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu; 3) zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu; 4) przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji; 5) przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję; 6) opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych; 7) prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu; 8) współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, podmiotami zarządzającymi drogami wewnętrznymi, zarządcami dróg i zarządcami infrastruktury kolejowej, Policją oraz innymi jednostkami.

Wprowadzenia zmian w organizacji ruchu wymaga zatem opracowania projektu organizacji ruchu przez zarządcę drogi, którym w przypadku dróg gminnych jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta), i zatwierdzenia go przez organ zarządzający ruchem, którym w przypadku dróg gminnych i powiatowych jest starosta. Na żadnym etapie procedury wprowadzenia zmian w organizacji ruchu nie przewidziano kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W konsekwencji przedmiot petycji nie pozostawał w związku z kompetencjami rady gminy (miasta). Wobec tego Rada Miasta Zgorzelec nie była organem właściwym do rozpatrzenia petycji, tj. do merytorycznego odniesienia się do treści żądania (przedmiotu) petycji. Brak właściwości Rady Miasta w sprawie petycji skutkował nieodpowiednim określeniem sposobu jej załatwienia. Petycję skierowaną do Rady Miasta należało przekazać do rozpatrzenia zarządcy drogi, jako organowi właściwemu do organizowania na niej ruchu (art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o drogach publicznych). 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 (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r. sygn. akt III OSK 1361/23).

Rozpatrzenie przedmiotowej petycji przez Radę Miasta Zgorzelec nastąpiło zatem z naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 pkt 4 i 5 ustawy o drogach publicznych, art. 10 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, § 2 ust. 1 - 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr 157/2025 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 października 2025 roku w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 04 sierpnia 2025 roku w sprawie zmiany organizacji ruchu przy ul. Wyspiańskiego 10-20, 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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Piotr Sebastian Kozdrowicki