



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.178.1.2026.MJ1

Wrocław, 5 marca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XIX/132/2026 Rady Powiatu Legnickiego z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej podjęcia natychmiastowych działań związanych z przebudową i remontami dróg powiatowych oraz gminnych w Rzeszotarach.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Legnickiego, powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, tu dalej także jako: u.s.p.) w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870, tu dalej jako: u.p.), podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r. Uchwałę Nr XIX/132/2026 Rady Powiatu Legnickiego w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej podjęcia natychmiastowych działań związanych z przebudową i remontami dróg powiatowych oraz gminnych w Rzeszotarach (tu dalej jako: Uchwała). Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w dniu 3 lutego 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 11 u.s.p. w związku z art. 7 i art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej jako: Konstytucja RP), a także art. 6 ust. 1 u.p. w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 889), wyrażającym się w podjęciu ww. Uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego Powiatu Legnickiego, z wkroczeniem w zakres kompetencji organu wykonawczego powiatu, jak i z wkroczeniem w zakres zadań innej jednostki samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie należało mieć na względzie (i w zakresie czego informacji dostarcza załącznik do przedmiotowej Uchwały, w postaci „Stanowiska Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Legnickiego w sprawie: podjęcia natychmiastowych działań związanych z przebudową i remontami dróg powiatowych oraz gminnych w Rzeszotarach”, zawierający – zgodnie z § 2 Uchwały – uzasadnienie do zajętego stanowiska), że w petycji, jaka w dniu 25 listopada 2025 r. wpłynęła „do organów” Powiatu Legnickiego mieszkańcy miejscowości Rzeszotary domagali się podjęcia natychmiastowych działań związanych z przebudową i remontami dróg powiatowych oraz gminnych na terenie tejże miejscowości, wnosząc o: „1. Podjęcie natychmiastowych działań administracyjnych w celu przygotowania planu przebudowy i remontów dróg powiatowych oraz gminnych w Rzeszotarach. 2. Uwzględnienie w budżecie powiatu i gminy środków finansowych na modernizację infrastruktury drogowej. 3. Budowę chodników i poboczy wzdłuż najbardziej uczęszczanych odcinków dróg, w szczególności w miejscach drogi do szkoły i przystanków autobusowych. 4. Wprowadzenie stałego monitoringu stanu dróg i opracowanie harmonogramu ich systematycznych remontów. 5. Zapewnienie mieszkańcom pełnej i rzetelnej informacji o planowanych inwestycjach oraz terminach ich realizacji.”. W załączniku do Uchwały wskazano jednocześnie, iż celem zbadania zasadności petycji nadano bieg, kierując ją do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Legnickiego, która przedmiotową sprawę analizowała na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2026 r.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że po myśli art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych.

Odnosząc powyższe unormowania do okoliczności niniejszej sprawy stwierdzić trzeba, że Rada Powiatu Legnickiego, wypowiadając się merytorycznie (to jest w drodze przedmiotowej Uchwały) co do zasadności petycji w zakresie, w jakim postulaty dotyczyły dróg gminnych – weszła w kompetencje organu jednostki samorządu terytorialnego właściwej dla miejscowości Rzeszotary, to jest w tym wypadku w kompetencje

Wójta Gminy Miłkowice, jako zarządcy dróg gminnych, o czym w dalszej części uzasadnienia. W tym stanie rzeczy Rada Powiatu Legnickiego, podejmując uchwałę o bezzasadności całej petycji, która w swej treści zawierała postulaty dotyczące nie tylko dróg powiatowych, ale również i dróg gminnych, zadziałała bez podstawy prawnej ku temu i wkraczając w kompetencje organu innej jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast odnosząc się w przedmiotowej Uchwale do zarzutów petycji dotyczących dróg powiatowych w miejscowości Rzeszotary Rada Powiatu Legnickiego wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego powiatu – Zarządu Powiatu Legnickiego.

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy 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. Dalej zaś, według ust. 2 rzeczonego przepisu, zarządcami dróg są: w przypadku dróg powiatowych – zarząd powiatu (pkt 3), w przypadku dróg gminnych zaś – wójt (burmistrz, prezydent miasta – pkt 4).

Tym samym przyjdzie podkreślić, że w odniesieniu do dróg powiatowych ich zarządcą jest Zarząd Powiatu Legnickiego, zaś w stosunku do dróg gminnych jest to Wójt Gminy Miłkowice.

W kontekście powyższych okoliczności przypomnieć należy, że o właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przesądza związek treści żądania petycji z zakresem zadań lub kompetencji danego organu (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., III OSK 1361/23, Legalis nr 3066526). Już z samego art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wypływa zasada podziału organów jednostki samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Również samorządowe ustawy ustrojowe – tu: ustawa o samorządzie powiatowym – dokonują rozdziału kompetencji organów jst. Na poziomie zaś ustawy o drogach publicznych ustawodawca wprowadził wyraźny przepis wskazujący na zarząd powiatu jako organ pełniący funkcję zarządcy dróg powiatowych (wskazany wyżej art. 19 ust. 2 pkt 3).

Dalej, odnosząc się do przedmiotu petycji, sięgnąć należy do art. 20 ustawy o drogach publicznych, który wskazuje zadania zarządcy drogi. I tak, do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2); pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 3); 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 (art. 20 pkt 4); przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego (art. 20 pkt 10); dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego (art. 20 pkt 15).

W kontekście powyższego przyjdzie jeszcze dodać, że podstawy prawnej przedmiotowej uchwały nie mógł stanowić przepis art. 12 pkt 11 u.s.p. Przepis ten stanowi bowiem o właściwości rady powiatu w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Jak wskazano wyżej, przepisy ustawy o drogach publicznych wskazują wyraźnie w materii zarządzania drogami powiatowymi na zarząd powiatu, a nie na radę powiatu.

Na marginesie w odniesieniu do żądania petycji dotyczącego „Uwzględnienia w budżecie powiatu i gminy środków finansowych na modernizację infrastruktury drogowej.” zaznaczyć trzeba, że poza art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, wskazującym na zarządcę drogi jako właściwego do opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, sięgnąć należy jeszcze do art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.p., który statuuje wyłączną właściwość zarządu powiatu do zgłaszania propozycji zmian w budżecie powiatu. Również inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 233 pkt 1 i 3 ustawy z dnia o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Zgodnie z art. 6 u.p. 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 (ust. 1), przy czym 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 (ust. 2).

W orzecznictwie z aprobatą spotkał się pogląd, iż z ww. przepisu wynika obowiązek prawny, nałożony na adresata petycji, który po stwierdzeniu swojej niewłaściwości do rozpatrzenia sprawy powinien podjąć odpowiednie działania. Podobnie zatem jak w przypadku przekazania zgodnie z właściwością skarg i wniosków, rada powiatu powinna w tym zakresie podjąć stosowną uchwałę (por. wspomniany już wyżej wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., III OSK 1361/23) i przekazać petycję do rozpatrzenia Zarządowi Powiatu w zakresie dróg powiatowych, a w zakresie dróg gminnych – Wójtowi Gminy Miłkowice.

Jeszcze raz podkreślić należy, że w przedmiotowej sprawie żadne z zagadnień objętych petycją z dnia 25 listopada 2025 r. nie leżało w zakresie kompetencji przypisanych Radzie Powiatu Legnickiego, zatem merytoryczne rozpatrzenie tejże petycji i podjęcie przez Radę przedmiotowej Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa i sprzeczne jest z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej mogą działać jedynie w granicach prawa i na jego podstawie. Wypada zaakcentować, że wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle niej – organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Zakaz wykroczenia poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny. Każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a przy tym naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być przy tym interpretowane w sposób ścisły, literalny i zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Opisane tu wyżej naruszenie kompetencji przez Radę Powiatu Legnickiego, czyni badaną Uchwałę nieważną w całości. Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem tutejszego organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.s.p. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Piotr
Sebastian Kozdrowicki**