



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.108.13.2026.MJ1

Wrocław, 31 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIX/226/2026 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 29 czerwca 2026 r. w sprawie uznania petycji Mieszkańców miejscowości Staniszków w sprawie wykonania dokumentacji projektowo – kosztorysowej dotyczącej budowy chodnika i budowy chodnika wzdłuż ulicy Witosza za zasługującą na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Podgórzyn na sesji w dniu 29 czerwca 2026 r. podjęła uchwałę nr XXIX/226/2026 w sprawie uznania petycji Mieszkańców miejscowości Staniszków w sprawie wykonania dokumentacji projektowo – kosztorysowej dotyczącej budowy chodnika i budowy chodnika wzdłuż ulicy Witosza za zasługującą na uwzględnienie, zwaną dalej Uchwałą.

Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 lipca 2026 r.

W toku badania legalności Uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 662, dalej jako: u.s.g.), art. 233 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej jako: u.f.p.) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 870, dalej jako: u.p.) w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 889; dalej jako: u.d.p.) i w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy oraz z naruszeniem zakresu kompetencji właściwego organu wykonawczego.

Na mocy § 1 wzmiankowanej Uchwały Rada Gminy Podgórzyn uznała, że „petycja Mieszkańców miejscowości Staniszków z dnia 02.03.2026 r., w sprawie wykonania dokumentacji projektowo – kosztorysowej dotyczącej budowy chodnika i budowy chodnika wzdłuż ulicy Witosza, zasługuje na uwzględnienie”, z motywów wskazanych dalej w uzasadnieniu Uchwały. Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. 2014 poz. 1195 z późn. zm.).

Na wstępie organ nadzoru już tylko pobocznie zauważa, że powołany przez ww. uchwałodawcę art. 18b ust. 1 u.s.g. reguluje kwestię powołania przez radę gminy komisji skarg, wniosków i petycji w celu rozpatrywania m.in. petycji, i – jako przepis mający charakter wyłącznie ustrojowo-proceduralny – nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do merytorycznego rozstrzygania o żądaniach przedmiotowej petycji. Abstrahując już jednakże od powyższego, na względzie należało mieć przede wszystkim to, że po myśli art. 2 ust. 3 u.p., 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. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy mieszkańcy domagali się – jak wynika z treści petycji przedłożonej na zapytanie organu nadzoru w toku postępowania nadzorczego – „dokonania zmian w Budżecie Gminy Podgórzyn polegających na zabezpieczeniu środków finansowych na stworzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla inwestycji obejmującej budowę chodnika wzdłuż drogi powiatowej usytuowanej wzdłuż ulicy Witosza w Staniszkowie”, co więcej zaś, petycja wskazywała w nagłówku dwóch adresatów, a mianowicie Radę Gminy Podgórzyn oraz Wójta Gminy Podgórzyn, które to skierowanie do dwóch organów samo w sobie już stanowiło ważną przestrożę co do konieczności wnikliwego rozważenia zagadnienia ustawowego podziału kompetencji między wskazanymi organami. Skonstatować oto należało, że wzmiankowana Rada Gminy nie jest właściwa do rozpatrzenia przedmiotowej petycji.

I tak, po pierwsze, żądanie dotyczyło bezpośrednio zmiany budżetu gminy, podczas gdy nie może ulegać wątpliwości, że – stosownie do art. 233 pkt 1 i pkt 3 u.f.p. – wyłącznym organem uprawnionym do przygotowania projektu budżetu i jego zmian jest wójt. Po drugie, petycja dotyczyła zagadnienia budowy i finansowania chodnika, a zatem jej przedmiot wykraczał (niezależnie już od kategorii wskazanej w żądaniu drogi, to jest niezależnie czy mamy do czynienia z drogą gminną, czy jak to – skądinąd omyłkowo, co organ nadzoru zweryfikował z urzędu: por. Uchwała Nr XXXVI/224/2021 Rady Powiatu Karkonoskiego z dnia 29 września 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej nr 2652D w miejscowości Staniszków, gmina Podgórzyn, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 października 2021 r., poz. 4770 – sformułowano w petycji: z drogą powiatową) poza ustawowy zakres zadań rady gminy wynikający z art. 18 ust. 1 u.s.g., czyli nie miała związku z kompetencjami Rady Gminy Podgórzyn. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 1 u.d.p. 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, 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 właściwy zarząd powiatu (tu: Powiatu Karkonoskiego), zaś w stosunku do dróg gminnych jest to Wójt Gminy Podgórzyn.

W kontekście powyższych okoliczności zaakcentować 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 wypływa zasada podziału organów jednostki samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Jak już powiedziano, również samorządowe ustawy ustrojowe – tu: wspomniana wyżej ustawa o samorządzie gminnym – dokonują rozdziału kompetencji organów j.s.t., na poziomie zaś ustawy o drogach publicznych ustawodawca wprowadził wyraźny przepis wskazujący na wójta jako organ pełniący funkcję zarządcy dróg gminnych (wskazany wyżej art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.). Ponadto, odnosząc się do przedmiotu petycji, sięgnąć także należy do art. 20 u.d.p., 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).

Brak właściwości Rady Gminy Podgórzyn skutkował nieodpowiednim określeniem sposobu załatwienia sprawy: petycję, o której mowa, należało zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p. przekazać organowi właściwemu. Stosownie do art. 6 ust. 1 i 2 u.p., „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”.

W sprawie rozstrzygniętej przedmiotową Uchwałą mamy do czynienia z kwestią, co do której przepisy rangi ustawowej przewidywały właściwość innego organu, aniżeli rada gminy. Merytoryczne rozpatrzenie petycji (tutaj: uwzględnienie) przez Radę Podgórzyn, nastąpiło z naruszeniem wskazanych we wstępie niniejszego rozstrzygnięcia przepisów, finalnie godząc w zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Oto na podstawie wzmiankowanego art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przepis ten 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 powyższe, należało orzec, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska