



**WOJEWODA PODKARPACKI**

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P.II.4131.2.103.26

Rzeszów, dnia 24 kwietnia 2026 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2, art. 77 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Nr XXV/181/2026 Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu Jarosławskiego (dalej: Rada Powiatu) w dniu 26 marca 2026 r. podjęła uchwałę Nr XXV/181/2026 w sprawie rozpatrzenia wniosku. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 13 kwietnia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w całości. W odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru, przedłożony został wniosek z dnia 12 lutego 2026 r., stanowiący przedmiot rozpoznania przez Radę Powiatu przedmiotową uchwałą

W § 1 badanej uchwały Rada Powiatu uregulowała następująco: „Po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez mieszkańca Korczowej, dotyczącego poprawy stanu technicznego przy zjeździe z drogi powiatowej nr 1698R na drogę gminną w rejonie zabudowań, uznaje się wniosek za zasadny”.

W uzasadnieniu badanej uchwały wskazano, że podczas rozpoznawania wniosku przez Radę Powiatu, przeprowadzona została wizja lokalna przez Komisję Infrastruktury i Mienia Powiatu, która stwierdziła zasadność złożonego wniosku. Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, pismem z dnia 25 marca 2026 r., przychylił się do opinii tej Komisji, uznając wniosek dotyczący poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego przy skrzyżowaniu drogi powiatowej z drogą gminną za zasadny. Jak wynika z uzasadnienia tej uchwały, Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, poinformował, iż dokumentacja przebudowy istniejącego odcinka drogi powiatowej Nr 1823R Stubno-Kalników-Korczowa została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami spełniającymi

standardy drogi klasy Z. Natomiast zgodnie z ustawą art. 29 z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, w tym przypadku do kompetencji Gminy Radymno

Ponadto trzeba wskazać, że zgodnie z treścią wniosku, przedłożonego na wezwanie organu nadzoru, został on skierowany do Starosty Powiatu Jarosławskiego oraz Radnego Powiatu Jarosławskiego. Jak wynika z jego treści, wnioskodawca wskazując, że działa w imieniu mieszkańców miejscowości Korczowa, zwrócił się do Starosty Jarosławskiego o podjęcie działań w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców przy zjeździe z drogi powiatowej na drogę gminną.

Odnosząc się do powyższego, trzeba stwierdzić, że stosownie do art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Przy tym art. 241 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) stanowi, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W myśl art. 242 § 1 w/w ustawy wniosek składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Zatem zgodnie z tym przepisem, zdolność do zajęcia się wnioskiem wynika z zakresu i charakteru postulatów zawartych we wniosku oraz prawnych i organizacyjnych możliwości danego organu zrealizowania tych postulatów (tak w Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. IX, WKP 2026). Stosownie do art. 243 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu nieprawidłowo ustaliła swoją właściwość do rozpoznania wniosku mieszkańca, który w istocie dotyczył zadań realizowanych przez zarządcę drogi, a w konsekwencji tego rozpoznała przedmiotowy wniosek. Z treści bowiem tego wniosku wynika, że celem wnioskodawcy było podjęcie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na skrzyżowaniu drogi powiatowej oraz drogi gminnej. Rada Powiatu Jarosławskiego rozpoznając wniosek opierała się na informacjach i stanowisku co do możliwych do podjęcia w przyszłości działaniach uzyskanych od Powiatowego Zarządu Dróg w Jarosławiu. Zatem organ stanowiący Powiatu Jarosławskiego nie miał ani wiedzy wynikającej z jego właściwości co do zaistniałej w sprawie sytuacji ani kompetencji do jej zmiany w przyszłości. W szczególności w uzasadnieniu uchwały wskazano następująco: „Jeżeli chodzi o propozycję mieszkańców odnośnie przebudowy zjazdu na drogę gminną wewnętrzną o nr ewid. gr. 692; Powiatowy Zarząd Dróg w Jarosławiu, informuje iż dokumentacja przebudowy istniejącego odcinka drogi powiatowej Nr 1823R Stubno-

Kalników-Korczowa została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami spełniającymi standardy drogi klasy Z. Natomiast zgodnie z ustawą art. 29 z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. 2025 r., poz. 889 t. j.) budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu w tym przypadku do kompetencji Gminy Radymno”

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że w myśl 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. Stosownie do art. 19 ust. 2 tej ustawy zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a 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). Jednocześnie w myśl art. 21a ust. 1 w/w ustawy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. o sygn. akt II GSK 1769/12: „Z przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wyraźnie wynika, że zarządca nie przekazuje swoich obowiązków, a jedynie może te obowiązki wykonywać przy pomocy jednostki organizacyjnej zwanej zarządem. Oznacza to, że z chwilą utworzenia zarządu, zarządca nie traci przymiotu zarządcy. Jak wskazuje bowiem zdanie drugie ust. 1 art. 21 ustawy o drogach publicznych, w przypadku nieutworzenia zarządu, zadania zarządu wykonuje zarządca.” Ponadto art. 20 ustawy o drogach publicznych reguluje zadania zarządcy drogi. Zatem do zarządcy drogi należy m.in. 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).

Reasumując, należy podkreślić, że o właściwości organu stanowiącego albo wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przesądza związek treści żądania wniosku z zakresem zadań lub kompetencji danego organu (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1361/23).

Z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP wynika zasada podziału organów jednostki samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Jednocześnie wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada

legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Według 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. 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. Poza tym samorządowe ustawy ustrojowe – tu: ustawa o samorządzie powiatowym – również dokonują rozdziału kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo na gruncie ustawy o drogach publicznych prawodawca wprowadził wyraźny przepis wskazujący jaki organ pełni funkcję zarządcy dróg (art. 19 ust. 2). W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie Rada Powiatu powinna podjąć stosowną uchwałę o przekazania wniosku zgodnie z właściwością.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**(-)**

**Renata Piśła**

**Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

- Starosta Jarosławski,
- Przewodniczący Rady Powiatu Jarosławskiego.