

**UCHWAŁA NR 141 /25
RADY GMINY ZGORZELEC**

z dnia 24 listopada 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Zgorzelec.

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.). oraz § 87 i § 88 uchwały nr 290/22 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Zgorzelec (t.j. Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z 2024 r. 3000)

uchwała, co następuje:

§ 1.

Uznać skargę osoby fizycznej – Andrzeja Z z dnia 29 września 2025 r. (data wpływu do organu 09.10.2025 r.) w zakresie dotyczącym działalności Wójta Gminy Zgorzelec za bezzasadną z przyczyn zawartych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

§ 2.

O sposobie rozpatrzenia skargi i wniosku Przewodniczący Rady zawiadomi skarżącego.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Pismem znak PNK-KZ.1411.34.2025.SS1 z dnia 3 października 2025 r. (data wpływu do organu 09.10.2025r) Wojewoda Dolnośląski działając w oparciu o przepisy art. 231§ 1 kpa przekazał do Rady Gminy Zgorzelec skargę Pana Andrzeja Z z dnia 29 września 2025 r. na działania Wójta Gminy Zgorzelec.

W treści skargi skarżący sformułował względem Wójta Gminy Zgorzelec następujące zarzuty:

- 1) wyremontowanie istniejącego traktu pieszo-rowerowego na środku drogi dojazdowej KDD do jego nieruchomości – niezgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) bezpodstawne nazwanie traktu ciągiem piezo-rowerowym i dopuszczeniem transportu samochodów osobowych o masie całkowitej do 3,5 t
- 3) postawienie na traktzie znaku B-5 oraz znaku strefa ruchu – jako działań bezprawnych i uniemożliwiających skarżącemu dojazd sprzętem ciężkim do jego nieruchomości;
- 4) wybudowanie w/w drogi z dopuszczeniem transportu samochodów osobowych o masie całkowitej 3,5 t na podstawie zaświadczenia Starosty Zgorzeleckiego zezwalającego na remont traktu
- 5) Stwarzanie zagrożenia dla korzystających z traktu – uczestników ruchu drogowego ;
- 6) wyremontowanie traktu pomimo braku dokumentu na jego istnienie.

Do w/w zarzutów skarżący załączył pisemne uzasadnienie opisujące stan faktyczny na poparcie swoich twierdzeń. Jednocześnie wniósł o nakazanie Wójtowi wybudowania traktu pieszo-rowerowego zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, usunięcie znaku B5, usunięcie znaku strefa ruchu, zaliczenie omawianej drogi dojazdowej KDD4 do kategorii dróg publicznych.

Mając na uwadze zakres przedmiotowy skargi odnoszący się do realizacji zadań własnych gminy przez Wójta Gminy Zgorzelec w oparciu o przepis art. 229 pkt 3 k.p.a. stwierdzono właściwość Rady Gminy Zgorzelec do jej merytorycznego rozpatrzenia. W aspekcie wniosku o przymuszenie Wójta do działań określonych w skardze –w/w kwestia będzie przedmiotem innego rozstrzygnięcia.

Pismem z dnia 21.11.2025 r. Wójt Gminy Zgorzelec odniósł się do zasadności zarzutów skargi, przedstawiając jednocześnie stan faktyczny i prawny dotyczący kwestii poruszanych przez skarżącego.

W dniu 24.11.2025 r. w siedzibie Urzędu Gminy Zgorzelec odbyło się posiedzenie członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy zwołane w celu rozpatrzenia przedmiotowej skargi.

Po dokonaniu analizy załączonego materiału dowodowego, w postaci treści skargi, załączonych do niej kopii pism skarżącego, kopii dokumentów znajdujących się a aktach spraw prowadzonych przez Wójta Gminy Zgorzelec oraz stanowiska Wójta Gminy Zgorzelec opisującego szczegółowo podjęte działania i czynności w sprawach prowadzonych z wniosków skarżącego członkowie komisji postanowili uznać argumentację i zarzuty skarżącego za bezzasadne.

W kwestii zarzutów dokonano następujących ustaleń :

- 1) Działka o nr 304 w miejscowości Koźlice, na której jest usytuowany przedmiotowy ciąg rowerowo-pieszny, stanowi również drogę wewnętrzną – dojazdową do działek skarżącego. W/w nieruchomość jest własnością Gminy Zgorzelec.
- 2) Przedmiotowa działka na podstawie uchwały nr 362/14 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 29 września 2024 r. w sprawie ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Koźlice (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 października 2014 r. poz. 4078) jest oznaczona symbolem KDD4 (teren dróg dojazdowych), KDpp1 (teren ciągów pieszych –) oraz ZL 20 (tereny lasów) – co potwierdza wypis z miejscowego znajduje się na terenie dróg oznaczonych symbolem KD planu zagospodarowania przestrzennego.
- 3) Roboty remontowe zwiększające parametry użytkowe drogi zlokalizowano w zgodności z ustaleniami w/w przepisów prawa miejscowego, w szczególności § 7 pkt 12 – droga znajduje się na terenie planowanych dróg publicznych i wewnętrznych oraz ciągów pieszych i pieszo-jezdnym. Parametry działki – jej szerokość w liniach rozgraniczających uwzględnia wymagania techniczne § 30 ust. 2 pkt 2 planu (wymagania dla nowych dróg). Starosta Zgorzelecki zaświadczeniem znak BS.6743.1.99.2016.2 z dnia 18.04.2016 r. na podstawie załączonego materiału dowodowego nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia robót

budowlanych nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę polegających na remoncie traktu pieszo-rowerowego znajdującego się w miejscowości :

Koźlice na działkach nr 287/2; 304, 313/3, 238, 237, 302, 199/3, 290/1, 167, 153/2 i 153/1 (Obr. 0007 Koźlice, AM-1)

Osiek Łużycki na działkach 540/4, 524/6, 522/1, 520/2, 522/2, 523, 511/6 (Obr. 0013, Osiek Łużycki AM-2)

Radomierzycze na działkach- 193/11, 200/9, 488, 195, 200/14, 199/10, 199/12, 200/17, 200/11, 193/5 (Obr. 0016, Radomierzycze , AM-3) .

4) Zgodnie z wydanym zaświadczeniem dokonane przez Gminę Zgorzelec zgłoszenie oznaczało dopełnienie obowiązku przewidzianego w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t.j. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm) i uprawniało gminę do realizacji inwestycji.

5) Remont obiektu liniowego – drogi był tu rozumiany zgodnie z definicją remontu zawartą w art. 3 pkt 8 w/w ustawy (wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym). Wykonane w 2018 r. prace remontowe na istniejącym pasie drogowym – utwardzonej dotychczas tłuczniem były zgodne z ustaleniami mpzp, co potwierdzają posiadane dokumenty urzędowe wydane przez uprawniony organ. Wszelkie argumenty i wywody skarżącego o nieprawidłowościach w tym zakresie nie znajdują potwierdzenia w posiadanych przez organ dokumentach. Wykonane w 2018 r. prace remontowe na istniejącym pasie drogowym – utwardzonej dotychczas tłuczniem były zgodne z ustaleniami mpzp, co potwierdzają posiadane dokumenty urzędowe wydane przez uprawniony organ. Obowiązujące orzecznictwo potwierdza słuszność czynności dokonanych przez Starostę Zgorzeleckiego w wyroku NSA II OSK 2532/21 zgodnie z którym *„Ścieżka lub droga rowerowa może mieć charakter istniejącej drogi publicznej, tzn. być częścią drogi przeznaczoną dla ruchu rowerów, a może też być odrębną, samodzielną, nie stanowiącą części innej drogi, czyli drogą przeznaczoną do ruchu rowerów, czy też drogą rowerową stanowiącą drogę wewnętrzną”*.

6) Do dnia dzisiejszego omawiany odcinek drogi nie został zaliczony do żadnej z kategorii dróg publicznych zgodnie z przepisami art. 7 cytowanej ustawy, w związku z czym ma status drogi wewnętrznej co jest pozostaje w zgodności z treścią art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.) zgodnie z którym drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii *dróg publicznych* i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.. Organ wykonawczy gminy nie widzi konieczności wnioskowania do Rady Gminy o podjęcie uchwały w tym zakresie z uwagi na możliwość korzystania z powyższej drogi wewnętrznej przez jej użytkowników, jej wystarczających parametrów i standardów utrzymania. Wbrew temu co twierdzi skarżący podjęcie uchwały w tym zakresie stanowi uprawnienie a nie obowiązek organu uchwałodawczego gminy. Zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego znak II OSK 1605/10 *„Podjęcie uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych nie jest aktem, ani czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Dlatego niepodjęcie takiej uchwały, ani brak inicjatywy uchwałodawczej w sprawie tego rodzaju nie można skutecznie zwalczać skargą na bezczynność, przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.”* Z powyższych względów za niezasadne Rada uznaje podjęcie uchwały w tym zakresie. W/w droga ze względu na jej parametry i rodzaj nawierzchni jest wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb jej użytkowników w tym do komunikowania i obsługi terenów mieszkaniowych określonych w miejscowym planie.

7) W kwestii oznakowania drogi wewnętrznej oraz nakazu usunięcia oznakowania stwierdzono, iż znaki na omawianej drodze zostały postawione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz przy uwzględnieniu poziomu bezpieczeństwa jej użytkowników. W myśl art. 46 ustawy o samorządzie gminnym podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Rada nie posiada kompetencji do narzucania Wójtowi kreślonego sposobu postępowania w odnieniu do zarządzania w/w drogą wewnętrzną. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Aspekt oznakowania tych dróg i organizacji ruchu należy do wyłącznej kompetencji właściciela -zarządcy drogi, a ich ustawianie nie podlega procedurom administracyjnym i nie wymaga uzgadniania z innymi organami. W/w fakty znajdują potwierdzenie

w orzecznictwie . Zgodnie z postanowieniem WSA II SA/OI 1155/15 „Organizacja ruchu oraz czynności prowadzące do ustawiania znaków drogowych czy też takich urządzeń, jak progi zwalniające na drogach wewnętrznych, nie należą do sfery działań podejmowanych przez administrację publiczną. Mają one wyłącznie charakter właścicielski, cywilnoprawny. Określenie zasad korzystania i zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością danej gminy następuje w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (...) ”. Wójt jako zarządca drogi wewnętrznej nie ma kompetencji do tego, aby w formie decyzji administracyjnej zezwalać na lokalizacje w pasie drogowym drogi wewnętrznej urządzeń infrastruktury technicznej. Jego oświadczenia w tym zakresie nie są oświadczeniami woli organu administracji publicznej o charakterze władczym. Mieszczą się one w obszarze czynności prawnych dotyczących rozporządzania rzeczą, podlegając w całości reżimowi prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Rada nie posiada kompetencji do nakazywania organowi wykonawczemu działań w sferze prawa cywilnego.

Skarżący na własny wniosek w dniu 08 listopada 2023 r. uzyskał zgodę Wójta Gminy Zgorzelec na przejazd drogą gminną wewnętrzną pojazdami ciężarowymi o tonażu powyżej 3,5 t do swojej działki p nr 313/39 w Koźlicach. Przedmiotowe zezwolenie uzyskał na czas określony – do dnia 30 kwietnia 2026 z dalszą możliwością jego przedłużenia uwarunkowanego ewentualnym naprawieniem szkód przez w/w użytkownika drogi. Wysokie ryzyko zniszczenia przez niego nawierzchni omawianej drogi a co się z tym wiąże możliwość obciążenia jego osoby kosztami naprawy/przywrócenia jej do stanu poprzedniego w chwili obecnej determinuje skarżącego do negocjowania prawidłowości działań zarządcy drogi, które są prawidłowe.

8) Droga wewnętrzna (wyremontowany trakt) określona w mpzp zapewnia z nieruchomości skarżącego dostęp do drogi publicznej rozumiany zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przez "dostęp do drogi publicznej" - należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Argumentacja skarżącego stoi w sprzeczności z w/w przepisami oraz obowiązującym orzecznictwem, co znajduje potwierdzenie w wyroku odnoszącym się do kwestii zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów. Ze stanowiska NSA II OSK 1192/21 jednoznacznie wynika, iż „ Z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie wynika obowiązek zapewnienia komunikacji terenów mieszkaniowych wyłącznie poprzez drogi publiczne. Podmioty, których nieruchomości są przeznaczone albo wykorzystywane na cele mieszkaniowe lub usługowe, muszą się liczyć z tym, że elementem rozwiązań komunikacyjnych będą również drogi wewnętrzne, utrzymywane przez ich właścicieli (użytkowników wieczystych), a nie wyłącznie sieć dróg publicznych” W podobnym tonie wypowiedział się również NSA II OSK 168/23 odnosząc się do treści planu miejscowego w kontekście obowiązków gminy, Zgodnie z tym stanowiskiem ” Ustanowiony w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. obowiązek gminy zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawie gminnych dróg oraz organizacji ruchu drogowego nie oznacza, że przyjmowane w planach miejscowych rozwiązania w zakresie systemu komunikacji oparte będą wyłącznie na drogach publicznych. W zależności bowiem od uwarunkowań danego obszaru układ komunikacyjny w planie miejscowym może obejmować zarówno drogi publiczne, jak i wewnętrzne. Rzecz w tym, aby przy sporządzaniu plany uwzględnione zostały okoliczności istotne w kontekście wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. oraz aby w myśl art. 1 ust. 3 u.p.z.p. wyważony został w sposób właściwy interes publiczny i interesy prywatne”.

9) Ustalenie przez Radę Gminy przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę otwiera możliwość jej przyszłego wykonania ale nie nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązku jej wykonania. Zaplanowanie wykonania zadania inwestycyjnego w postaci budowy/przebudowy/remontu drogi bez względu na jej status wynika wyłącznie z decyzji organów gminy po analizie potrzeb mieszkańców i zabezpieczeniu środków finansowych. Skarżący natomiast twierdzi, iż Wójt jest zobligowany do jej wykonania i wzywa Radę do wyegzekwowania od Wójta prawnie niezdefiniowanego obowiązku. Wymowna w tym miejscu staje się jedna z tez zawarta w orzeczeniu WSA IV SA/Po 447/17 dotycząca obsługi komunikacyjnej terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z nią „2.Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę zbiorczą KD-Z nie oznacza, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować. Plan miejscowy określa bowiem przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych inwestycji. To, czy droga zbiorczą KD-Z zostanie zrealizowana, zależy jednak wyłącznie od właściciela terenu”. Podobne stanowisko przyjął WSA w wyroku II SA/Lu 944/18, gdzie orzekł m.in. że „Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować oraz udostępnić osobom trzecim. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych

inwestycji. To, czy zostanie ona zrealizowana zależy już wyłącznie od właściciela". Mając na uwadze w/w okoliczności wnioskowany przez skarżącego nakaz wybudowania/dostosowania drogi do parametrów drogi publicznej nie może być uznany za zasadny.

Podsumowując wszelkie argumenty i wywody skarżącego o nieprawidłowościach w działalności organu wykonawczego nie znajdują potwierdzenia w posiadanym przez organ materiale dowodowym i zostały uznane za bezzasadne.

Zgodnie z art. 239 § 1 kpa w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.