

UCHWAŁA NR XXX/263/26
RADY MIEJSKIEJ W ŚRODZIE ŚLĄSKIEJ
z dnia 27 maja 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 25 marca 2026 r. na działalność
Burmistrza Środy Śląskiej


Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662) w zw. z art. 229 pkt 3 oraz art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) – Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi Pana ██████████ z dnia 25 marca 2026 r. na działalność Burmistrza Środy Śląskiej, przekazanej Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej przez Wojewodę Dolnośląskiego pismem znak: PNK-K.1411.61.2026.TS z dnia 21 kwietnia 2026 r. oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej – Rada Miejska w Środzie Śląskiej uznaje skargę za bezzasadną w całości, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu stanowiącym **załącznik** do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej do zawiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi, wraz z doręczeniem odpisu niniejszej uchwały oraz pouczeniem wynikającym z art. 239 § 1 k.p.a.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Andrzej Bielski

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przebieg postępowania skargowego

Pan [REDAKTOWANE], zwany dalej Skarżącym, w piśmie z dnia 25 marca 2026 r., zaadresowanym do Wojewody Dolnośląskiego (wpływ do organu w dniu 16 kwietnia 2026 r.), zawarł zarzuty kierowane przeciwko Burmistrzowi Środy Śląskiej, a w szczególności zarzut beczynności w zakresie realizacji wniosków Skarżącego dotyczących przekształcenia gruntów ornych w działki budowlane w obrębie wsi Szczepanów. Skarżący kierował zarzuty również wobec Przewodniczącego Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej oraz wobec radnych, jednego pracownika Urzędu Miejskiego wymienionego z imienia i nazwiska, oraz zastępcy Burmistrza Środy Śląskiej. Pismo zawierało nadto wnioski o pomoc Wojewody w rozwoju wsi Szczepanów.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 231 § 1 oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej k.p.a., pismem znak: PNK-K.1411.61.2026.TS z dnia 21 kwietnia 2026 r., przekazał skargę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej jako organowi właściwemu, wskazując prawidłowo, że sprawa nie należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a zatem właściwą do rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza jest Rada Miejska w Środzie Śląskiej.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, działając na podstawie art. 18b z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662), zwanej dalej u.o.s.g. oraz § 6 pkt 1, § 8 i § 9 Regulaminu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stanowiącego załącznik nr 6 do Statutu Gminy Środa Śląska (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r. poz. 3667), na posiedzeniu w dniu 11 maja 2026 r. dokonała analizy treści skargi, zapoznała się z dokumentacją sprawy oraz wyjaśnieniami Burmistrza Środy Śląskiej, oraz wysłuchaniu Skarżącego, a następnie wypracowała stanowisko stanowiące podstawę projektu niniejszej uchwały.

II. Zarzuty Skarżącego

Z analizy treści pisma Skarżącego można zrekonstruować następujące zarzuty:

1) nieuwzględnienie przez Burmistrza wniosku Skarżącego z 2007 r. o przekształcenie posiadanego przez niego gruntu rolnego w grunt budowlany;

2) zarzut o charakterze insynuacji, jakoby były Burmistrz Środy Śląskiej w kadencji w latach 2012-2014 przekształcił „swoją teren, kilka hektarów” w grunty budowlane, bez dostępu do wody, prądu i drogi, odmawiając równoległego przekształcenia gruntów Skarżącego;

3) nieprzychylnie, w ocenie Skarżącego, działanie Przewodniczącego Rady Miejskiej oraz radnych, którzy mieli – cytując za skargą – „opierając się na rzekomym braku funduszy” odmówić wnioskowi Skarżącego, działając pod wpływem pracownika Urzędu Miejskiego, który w ocenie Skarżącego „wrogo nastawił” Przewodniczącego Rady do projektu zmiany przeznaczenia terenu Skarżącego;

4) zarzuty natury ogólnej dotyczące „braku demokracji”, „kompletnego braku szacunku dla mieszkańców” oraz sposobu prowadzenia obrad sesji Rady Miejskiej;

5) zarzut beczynności organów Gminy w zakresie wykonania bliżej niesprecyzowanych „wcześniejszych uchwał”.

W zakresie merytorycznej oceny zarzutów skargi wskazać należy, że po stronie Skarżącego brak jest roszczenia o przekształcenie gruntów rolnych w budowlane bowiem w polskim porządku prawnym obowiązuje władztwo planistyczne gminy.

Zarzut główny skargi opiera się na założeniu, jakoby Skarżącemu przysługiwało roszczenie o przekształcenie posiadanych przez niego gruntów rolnych w grunty budowlane, a Burmistrz

Środy Śląskiej miał być obowiązany do uwzględnienia jego wniosku. Założenie to jest błędne i nie znajduje oparcia w obowiązującym porządku prawnym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z mocy art. 14 ust. 1 i art. 15 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała wyłącznie rada gminy, a nie burmistrz – który w procedurze planistycznej pełni jedynie rolę organu sporządzającego projekt planu (art. 17 u.p.z.p.). Burmistrz nie posiada zatem władczej kompetencji do „przekształcenia” jakiegokolwiek gruntu w grunt budowlany; nie czyni tego również w odniesieniu do gruntów własnych. Oznacza to, że już na płaszczyźnie kompetencyjnej zarzut Skarżącego skierowany jest pod niewłaściwy adres.

Niezależnie od powyższego, w doktrynie i jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że właścicielowi nieruchomości nie przysługuje roszczenie o określone przeznaczenie jego gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy korzysta w tym zakresie z tzw. władztwa planistycznego, które – choć nie ma charakteru dowolności – uprawnia ją do władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu nawet wbrew woli właściciela gruntu.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2016 r., II OSK 3355/14 gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania na swoim terenie; organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem; zainteresowane podmioty nie mogą oczekiwać, że rada gminy nie będzie korzystała z przysługujących jej uprawnień, a jedynie dostosuje się do żądań właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem lub w bezpośrednim sąsiedztwie. Tezę tę NSA wywiódł z wcześniejszego wyroku z dnia 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93 (ONSA 1996/3/125), uważanego za fundamentalne orzeczenie w przedmiocie władztwa planistycznego.

Stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w nowszym orzecznictwie. W wyroku z dnia 29 czerwca 2022 r., II OSK 2852/19, Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że prawo własności – w tym prawo własności nieruchomości – nie jest prawem absolutnym i może doznawać licznych ograniczeń, a normy planistyczne stanowią dopuszczalny przykład takich ograniczeń wynikający z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zbieżne ze stanowiskiem NSA jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, w którym TK wprost dopuścił ograniczanie prawa własności w drodze regulacji planistycznych, o ile nie godzą one w istotę prawa własności.

W konsekwencji, nawet gdyby Skarżący wykazał, że w 2007 r. faktycznie złożył wniosek o objęcie jego gruntu odmiennymi ustaleniami planu miejscowego, nieuwzględnienie takiego wniosku nie stanowi naruszenia prawa, lecz wykonanie ustawowo przyznanego gminie władztwa planistycznego. Wniosek właściciela nieruchomości stanowi jedynie impuls do rozważenia określonego rozwiązania w procedurze planistycznej, nie kreując po stronie organu obowiązku jego uwzględnienia.

Kolejny zarzut dotyczy nieuwzględnienia wniosku z 2007 r. Skarżący odwołuje się do zdarzeń sprzed niemal dziesięciu lat, nie wskazując konkretnej daty wniosku, jego treści, ani sposobu jego procesowania. Na płaszczyźnie skargi w trybie art. 227 k.p.a. zarzut tak ogólnikowy nie poddaje się weryfikacji. Niezależnie od tego, ewentualne uprawnienia procesowe wynikające z czynności podjętych w 2007 r. dawno wygasły, a Skarżący nie wykazał, by w okresie obowiązywania kolejnych aktów planowania przestrzennego ponawiał stosowny wniosek, bądź by

wykorzystał drogę zaskarżenia uchwał rady do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga w trybie skargowo-wnioskowym nie może zastępować właściwej drogi procesowej, na co wskazał wyraźnie NSA w wyroku z dnia 2 września 2020 r., II OSK 1038/20.

Dalej zarzut „przekształcenia własnego gruntu” przez Burmistrza. Skarżący zawarł w piśmie sformułowanie sugerujące, jakoby Burmistrz odmówił przekształcenia gruntów Skarżącego, jednocześnie samowolnie przekształcając „sвій teren, kilka hektarów”. Zarzut ten jest nie tylko niezasadny merytorycznie, ale i prawnie niemożliwy do realizacji w sposób, jaki sugeruje Skarżący. Burmistrz nie posiada bowiem kompetencji do jednoosobowego przekształcania jakichkolwiek gruntów; ustalenia w tym zakresie zawiera wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany przez Radę Miejską. Sformułowany zarzut, niepoparty żadnym dowodem ani choćby konkretyzacją (oznaczenie nieruchomości, numer uchwały, data), stanowi niedopuszczalną insynuację, która może być potraktowana jako łamanie prawa.

Zarzuty pod adresem pracownika Urzędu Miejskiego, Przewodniczącego Rady Miejskiej i radnych. Skarga, zgodnie z pismem przekazującym Wojewody Dolnośląskiego, dotyczy działalności Burmistrza, a zatem – w zakresie zarzutów kierowanych pod adresem pracownika Urzędu Miejskiego, Przewodniczącego Rady i poszczególnych radnych – wykracza poza ramy określone art. 229 pkt 3 k.p.a. Niezależnie od powyższego, zarzuty te są pozbawione waloru merytorycznego: brakuje w nich wskazania konkretnych uchybień prawu, sprowadzając się do ocen wartościujących oraz inwektyw. Stanowi raczej wyraz subiektywnego pochylenia sytuacji przez samego Skarżącego, opiera się na emocjonalnie skonstruowanym odbiorze danej sytuacji przez Skarżącego.

Korzystanie przez radnych z mandatu zgodnie z najlepszą wiedzą i sumieniem (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) oraz z poszanowaniem dobra wspólnoty samorządowej, w tym podejmowanie decyzji odmiennych od oczekiwań poszczególnych mieszkańców, nie stanowi nieprawidłowości. Nie sposób także uznać za naruszenie prawa odwołania się przez organ stanowiący gminy do ograniczeń budżetowych przy rozpatrywaniu wniosków obciążających finanse gminy. Nadto wartym kategorycznego podkreślenia jest to, że przy procedowaniu zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego każdy wnioskujący jest traktowany z poszanowaniem zasady równości. Uwadze Skarżącego ubiegło, że w wyniku zmian w m.p.z.p. przekształcono już część jego gruntów, które uzyskały status gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Skarżący w dniu 04 maja 2009 r. uzyskał decyzję podziałową w ramach której z działki nr 1151 o pow. 2,6700 ha, AM-2, stanowiącej jego własność, wydzielił 21 działek budowlanych. Obecni nabywcy przedmiotowych nieruchomości przyległych do ul. Sosnowej we wsi Szczepanów wnioskuje do gminy o możliwość realizacji uzbrojenia w postaci budowy: kanalizacji sanitarnej, drogi, oświetlenia, chodnika.

Na podstawie uchwały nr LXXVIII/708/23 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szczepanów w obrębie geodezyjnym Burmistrz Środy Śląskiej przeprowadził pełną procedurę planistyczną zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W ramach kolejnego etapu w dniu 19.09.2025 r. Burmistrz Środy Śląskiej przekazał do Rady Miejskiej wraz z pismem z dnia 18.09.2025 r.:

- projekt uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szczepanów, który to uwzględniał m.in. grunty Skarżącego,
- szacunkowe koszty wprowadzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania terenu.

Planowane zmiany przeznaczenia o powierzchni około 8,63 ha z użytków rolniczych na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wiązałyby się z kosztami potencjalnego uzbrojenia technicznego. Na sesji w dniu 29 września 2025 r. Rada Miejska w Środzie Śląskiej

odrzucała projekt uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szczepanów, a tym samym zakończyła dalsze procedowanie zmiany miejscowego planu zagospodarowania terenu.

Stanowisko Skarżącego nie mogło zostać uwzględnione bowiem niesłoby za sobą ryzyko nadmiernych obciążeń budżetowych dla Gminy Środa Śląska w postaci kompleksowego uzbrojenia nowych terenów mieszkaniowych.

Stanowisko Skarżącego nie mogło zostać uwzględnione bowiem niesłoby za sobą ryzyko nadmiernych obciążeń budżetowych dla Gminy Środa Śląska w postaci kompleksowego uzbrojenia nowych terenów mieszkaniowych.

Przyczyna nieuwzględnienia wniosku o zmianę była wielokrotnie przedstawiana Skarżącemu, który mimo tego od paru lat uparcie wywodzi swoje roszczenie nie bacząc na aspekt władztwa planistycznego gminy.

Zarzut bezczynności w zakresie wykonania „wcześniejszych uchwał”. Skarżący nie konkretyzuje, o jakie uchwały i o jakie działania chodzi. Zarzut tak ogólny nie poddaje się weryfikacji i nie może być uwzględniony.

W konkluzji końcowej Rada Miejska w Środzie Śląskiej zauważa, że treść skargi – obok merytorycznych (choć niezasadnych) zarzutów – zawiera szereg sformułowań przekraczających granice dozwolonej krytyki organów władzy publicznej i osób piastujących funkcje publiczne. Stosownie do art. 63 Konstytucji RP każdemu przysługuje prawo do składania skarg i wniosków w interesie publicznym, własnym lub innej osoby. Prawo to znajduje rozwinięcie w art. 221 i nast. k.p.a. Zgodnie z art. 225 § 1 k.p.a. nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku, jeżeli działa w *granicach prawem dozwolonych*. Konstrukcja ta zawiera jednak istotny element ograniczający: ochrona przyznana skarżącemu obowiązuje *wyłącznie* w zakresie, w jakim korzysta on ze swojego uprawnienia w sposób zgodny z prawem, a w szczególności bez naruszania dóbr osobistych osób, których skarga dotyczy. Granice te zostały precyzyjnie wyznaczone w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 czerwca 2017 r., VI ACa 1711/14, wskazał, że dopuszczalna jest krytyka organów władzy publicznej, w tym z użyciem dosadnego języka, a nawet figur stylistycznych charakterystycznych dla krytyki – pod warunkiem jednak, że skarżący działa w dobrej wierze i w interesie publicznym, a wypowiedź ma charakter sądu wartościującego, nie zaś bezpodstawnego zarzutu faktycznego. Stwierdzenia zniesławiające osoby piastujące funkcje publiczne, których prawdziwości Skarżący nie wykazuje, mogą być natomiast traktowane jako działanie bezprawne, naruszające dobra osobiste w rozumieniu art. 23 i art. 24 k.c. Stanowisko to koresponduje z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 10 ust. 2 EKPC, dopuszczającego ograniczenia wolności wypowiedzi koniecznymi do ochrony dobrego imienia innych osób.

Skarżący w piśmie z dnia 25 marca 2026 r. używa wobec pracownika Urzędu Miejskiego oraz radnych następujących sformułowań: „wrogo nastawił Przewodniczącego Rady i wszystkich radnych”, pracownika Urzędu Miejskiego „niszczy całą Gminę i Radę”, „kompletny brak szacunku dla mieszkańców”, „wybierają się radni między siebie niektórzy 30-to letni” „stałem się wrogiem”, „karygodne postępowanie”. W odniesieniu do byłego Burmistrza Skarżący posługuje się natomiast insynuacją o przekształceniu „swojego terenu, kilku hektarów” – sformułowaną bez wskazania jakichkolwiek faktów i bez przywołania jakiegokolwiek dowodu.

Wskazane wyżej wypowiedzi nie stanowią merytorycznej krytyki działalności organu, lecz osobiste ataki na osoby piastujące funkcje publiczne, oparte na ocenach wartościujących pozbawionych podstawy faktycznej, a w przypadku zarzutu skierowanego pod adresem byłego Burmistrza – także na sugestie o charakterze ocierającym się o zarzut korupcyjny, sformułowanej

bez jakiegokolwiek poparcia dowodowego. Sformułowania takie wykraczają poza ramy art. 225 § 1 k.p.a. i mogą rodzić odpowiedzialność cywilną z tytułu naruszenia dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.).

Rada Miejska w Środzie Śląskiej zwraca Skarżącemu uwagę, że konstytucyjne i ustawowe prawo do krytyki organów władzy publicznej nie obejmuje uprawnienia do formułowania bezpodstawnych zarzutów godzących w dobre imię osób piastujących funkcje publiczne, a korzystanie z tego prawa wymaga zachowania rzeczowej formy oraz oparcia stawianych zarzutów na konkretnych, dających się zweryfikować faktach.

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska w Środzie Śląskiej uznaje skargę Skarżącego za bezzasadną w całości. Zarzuty Skarżącego zostały sformułowane w oparciu o błędne założenia co do kompetencji organów gminy oraz o nieuzasadnione oczekiwanie istnienia po stronie właściciela nieruchomości roszczenia o określone przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego porządek prawny nie przewiduje. Działalność Burmistrza Środy Śląskiej w zakresie objętym skargą mieści się w granicach prawa i wykonywanego przez gminę władztwa planistycznego.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 239 § 1 k.p.a. – w razie ponowienia skargi przez skarżącego, w przypadku, w którym nie zostaną wskazane nowe okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez zawiadamiania skarżącego.

Z tych względów podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione i konieczne.

PRZEWODNICZĄCY RADY
Andrzej Bielski