



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 maja 2026 r.

Poz. 1366

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.43.2026.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 28 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r., poz. 538), stwierdzam **nieważność uchwały nr XXII/167/2026 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Zawadzkie, obejmującego tereny Nadleśnictwa Zawadzkie oraz Domu Pomocy Społecznej w Zawadzkiem.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2026 r. Rada Miejska Zawadzkie podjęła uchwałę nr XXII/167/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Zawadzkie, obejmującego tereny Nadleśnictwa Zawadzkie oraz Domu Pomocy Społecznej w Zawadzkiem.

Burmistrz Zawadzkiego, w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie gminnym, przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 29 kwietnia 2026 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami. Z kolei w dniu 30 kwietnia 2026 r., zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przekazał przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym, uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. sygn. akt IV SA/Gl 430/18).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 1 (Dz. U. z 2024 r., poz. 82 ze zm.) stanowi, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż w toku badania legalności uchwały nr XXII/167/2026, organ nadzoru stwierdził, że wyznaczenie w § 20 oraz na załączniku graficznym nr 1 terenu 1KR- teren komunikacji drogowej wewnętrznej, doprowadziło do naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, tj. art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Z analizy podkładu mapowego, na którym sporządzony został rysunek planu miejscowego, można stwierdzić, że na teren 1KR o przeznaczeniu teren komunikacji drogowej, znajduje się w całości na działce nr 3069 (identyfikator działki 161107_4.0094.3069) stanowiącej własność Skarbu Państwa w zarządzie Nadleśnictwa Zawadzkie, który stanowi grunt leśny klasy Ls.

W przedłożonej dokumentacji planistycznej, brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Umieszczono natomiast informację podpisaną przez Burmistrza Zawadzkiego, że na terenie objętym planem nie przeznacza się gruntów rolnych i leśny na cele nie rolnicze i nieleśne, w związku z czym brak jest konieczności uzyskania zgody, o której mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co wobec stwierdzonych ustaleń w zakresie wyznaczenia terenu 1KR na użytku Ls nie stanowi informacji prawdziwej.

Gmina w przekazanych w dniu 21 maja 2026 r. przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zawadzkim wyjaśnieniach wskazuje, że droga leśna przewidziana w planie miejscowym na działce nr 3069 (161107_4.0094.3069) legalnie istnieje, stanowi utwardzoną drogę leśną, wchodzi w skład strategicznej sieci dróg leśnych dla prowadzenia gospodarki leśnej i nie wymaga przeprowadzenia procedury odlesienia, mimo zapisu „las (Ls)” w ewidencji gruntów i budynków. Argumentując to faktem, że drogi służące gospodarce leśnej pozostają gruntem leśnym, a publiczny charakter drogi nie zmienia jej przeznaczenia, co zwalnia z konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu. Podkreślając kilkakrotnie, że nie ma przeszkód, aby drogę tą zaliczyć, tak jak to uczyniono w przedmiotowej sprawie, do dróg wewnętrznych, gdyż nieruchomości zabudowane, korzystające z drogi posiadają służebność drogową

ustanowioną notarialnie. Przywołując przepis art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który mówi, że drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych są drogami wewnętrznymi.

Nie sposób zgodzić się z zaprezentowanym stanowiskiem, gdyż opiera się ono na wadliwej interpretacji przepisów dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych. Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego przeznaczenia niż leśne. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ww. ustawy gruntami leśnymi są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Tym samym, skoro grunt leśny przeznaczony pod teren komunikacji drogowej wewnętrznej (1KR) w celu obsługi obszarów o przeznaczeniu nieleśnym – takich jak tereny usług turystyki lub kultury i rozrywki (UT-UK), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (MN-U) oraz usług zdrowia, pomocy społecznej lub edukacji (UZ-UE) – które nie służą wyłącznie gospodarce leśnej, sprawia, że grunt ten traci swój wyłącznie leśny charakter. W świetle art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, działanie to stanowi faktyczną zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W konsekwencji, realizacja takiego zamierzenia wymagała uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 tejże ustawy.

Ponadto stanowisko to znajduje potwierdzenie w zgromadzonej dokumentacji, w tym w piśmie z dnia 22 stycznia 2025 r. od Nadleśnictwa Zawadzkie, w którym wprost wskazano na konieczność formalnej zmiany przeznaczenia gruntów leśnych Skarbu Państwa na cele nie leśne, i informuje, iż uchwalenie planu bez takich zgód czyni go planem wadliwym.

Przechodząc do kolejnej kluczowej kwestii, należy podnieść, że uzyskanie dostępu do drogi publicznej poprzez służebność nie jest działaniem związanym z procedurą planistyczną uchwalenia miejscowego planu. Udostępnienie drogi leśnej do ruchu publicznego następuje wyłącznie na mocy zarządzenia właściwego Nadleśniczego. Akt ten nie zmienia stałego, leśnego przeznaczenia gruntu, a samo udostępnienie ma charakter warunkowy. Nadleśniczy zachowuje pełne władztwo nad gruntem i posiada uprawnienie do czasowego wyłączenia drogi z ruchu publicznego. Należy pamiętać, że o faktycznym przeznaczeniu danego terenu jednoznacznie przesądza treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec powyższego, przeznaczenie w planie miejscowym gruntów leśnych na cele nieleśne bez wymaganej zgody uprawnionego organu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taką tezę potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 283/21.

Tutejszy organ stwierdził ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie, z którym plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404)). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Ponadto, ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (karetka pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości.

Gmina ustaliła w § 14 kontrolowanej uchwały zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji na obszarze objętym planem. Wskazując w § 14 pkt 2 uchwały powiązanie drogi wewnętrznej 1KR z zewnętrznym układem dróg publicznych, które ma nastąpić poprzez ulice Czarną do drogi wojewódzkiej nr 426. Zgodnie z danymi z ewidencji gruntów i budynków (EGiB), ulica Czarna stanowi teren lasu (Ls). Z kolei drugie połączenie z drogą powiatową publiczną DP1839 ma przebiegać przez wydzielone geodezyjnie drogi leśne o nawierzchni utwardzonej, pełniące wyłącznie funkcje dróg pożarowych. Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy wynika również, że obszar objęty planem nie graniczy bezpośrednio z żadną drogą publiczną. Wyznaczona w planie droga 1KR kończy się na granicy opracowania i nie posiada fizycznego ani prawnego kontynuowania poza tymi granicami. Otaczające obszar planu działki to zwarte tereny leśne pozbawione obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji nie sposób uznać, aby tereny przeznaczone w planie pod zabudowę — tj. tereny usług turystyki, kultury i rozrywki (UT-UK), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (MN-U) oraz usług zdrowia, pomocy społecznej lub edukacji (UZ-UE) — mają zapewniony, wymagany przepisami prawa dostęp do drogi publicznej. Skoro ich obsługa komunikacyjna opiera się na wewnętrznym układzie 1KR, który nie ma legalnego powiązania z siecią dróg publicznych.

Odnosząc się do wyjaśnień przedłożonych w tym zakresie przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Zawadzkiem, w których ponownie odwołuje się do definicji drogi wewnętrznej, zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Wskazując, że drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, które nie zostały zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i nie są zlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi. Co pozwala na zakwalifikowanie drogi leśnej jako drogi wewnętrznej. W konsekwencji uznać należy, że badany teren posiada legalny dostęp do drogi publicznej – poprzez drogę leśną (ul. Czarna), która została udostępniona do ruchu publicznego, na której ustanowione zostały służebności na całej długości ulicy Czarnej, pomimo faktu, że kontynuacja tej drogi znajdują się poza granicami planu. Tym samym droga wewnętrzna oznaczona symbolem 1KR stanowi oficjalną część systemu komunikacji.

Organ nie może zgodzić się w wyższej wskazanym stanowiskiem, ponieważ zamknięcie dróg „w próżni” (na granicy planu) bez poprawnego wskazania, jak łączą się z drogą publiczną, jest błędem, a oparcie systemu komunikacyjnego dla działek przeznaczonych pod zabudowę na drogach leśnych jest niedopuszczalne.

Zapewnienie dostępu do drogi publicznej na etapie planowania jest obowiązkiem gminy i nie może być przenoszony na inne podmioty, w tym jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Ponadto zwrócić uwagę należy na fakt, że każde nowe powiązanie z drogą krajową czy powiatową wymaga uzgodnienia z zarządcą tej drogi. W kontrolowanej uchwale teren wyznaczony symbolem 1KR nie przylega bezpośrednio do pasa drogowego, a więc formalnie nie wystąpił obowiązek uzgodnienia projektu planu z zarządcami tych dróg. W związku z czym zarządca drogi publicznej nie został poinformowany i nie miał możliwości wypowiedzenia się w tym zakresie.

Wykazane wyżej naruszenia prawa uznać należy za istotne, bowiem prowadzą w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej dla tych terenów, aby zapewnić dostęp istniejących i potencjalnych działek do tego systemu, dzięki czemu będą one mogły zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Układ komunikacyjny oparty na drodze, która nie posiada zgody uprawnionego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśny na nieleśne, nie łączy się z drogami publicznymi czy istniejącymi drogami wewnętrznymi nie stanowiącymi dróg leśnych, jest układem niekompletnym i istotnie narusza zasady sporządzania miejscowego planu.

Reasumując, tereny te wymagają zaprojektowania nowego systemu komunikacji z odpowiednimi zgodami właściwych organów, co powinno nastąpić w ponowionej procedurze planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, a także trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wyjaśnienia w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek