Podpisany przez:
Jacek Matheja
dnia 25 czerwca 2026 r.

UCHWAŁA NR XXIV/180/2026
RADY MIEJSKIEJ W ZAWADZKIEM

z dnia 24 czerwca 2026 r.

w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego Nr IN.VII.743.43.2026.KM z dnia 28 maja 2026 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/167/2026 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.), Rada Miejska w Zawadzkiem uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego Nr IN.VII.743.43.2026.KM z dnia 28 maja 2026 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/167/2026 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowaniu przestrzennego dla części obszaru miasta Zawadzkie, obejmującego tereny Nadleśnictwa Zawadzkie oraz Domu Pomocy Społecznej w Zawadzkiem.

§ 2. Prawne i faktyczne argumenty skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Burmistrza Zawadzkiego do:

1) sporządzenia i wniesienia skargi, o której mowa w § 1, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu oraz reprezentowania Rady Miejskiej w Zawadzkiem w niniejszym postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu,
2) sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, w przedmiocie opisanym w § 1, oraz reprezentowania Rady Miejskiej w Zawadzkiem w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie,
3) udzielania dalszych pełnomocnictw w postępowaniach, o których mowa w pkt 1 i 2.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Zawadzkiego.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Zawadzkiem

Jacek Matheja

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2026 roku Rada Miejska w Zawadzkiem 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.

W dniu 28 maja 2026 r. wydane zostało rozstrzygnięcie Wojewody Opolskiego Nr IN.VII.743.43.2026.KM w przedmiocie stwierdzenia nieważności, w całości, uchwały Nr XXII/167/2026 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 kwietnia 2026 roku. Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący przyjął uchwałę z istotnym naruszeniem prawa. Jako zarzut wskazano m.in. nieuzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jak wymagają tego przepisy odrębne w rozumieniu art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z przedstawionym rozstrzygnięciem nadzorczym nie zgadza się gmina, która uznała, iż nie odpowiada ono powszechnie obowiązującym przepisom prawa.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu organ nadzoru podkreślić należy, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538) - wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, kolejno występuje o: (…) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Jak stanowi zaś art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, 5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Zdaniem gminy, uzyskanie wymaganej zgody na kanwie niniejszej sprawy, nie tylko nie było zasadne, ale wręcz nie jest poparte jakąkolwiek podstawą prawną. Nie doszło bowiem do zmiany owego przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 2 ust. 2 określa kategorię gruntów leśnych – ostatnią z nich stanowią grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Kierując się więc definicją pojęcia „dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych", zawartą w art. 4 pkt 20 tej ustawy, odsyłającą do przepisów ustawy o drogach publicznych (ponieważ w tej ustawie nie ma już pojęć dróg zakładowych ani dróg wiejskich) należy stwierdzić, że za grunty leśne uważa się grunty pod drogami wewnętrznymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jeżeli drogi te prowadzą do gruntów leśnych. Takie drogi wewnętrzne, a mówiąc precyzyjniej – grunty pod takimi drogami, w świetle ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są gruntami rolnymi, jeżeli droga prowadzi do gruntów rolnych, lub gruntami leśnymi, jeżeli droga prowadzi do gruntów leśnych. Jednocześnie, zgodnie z art. 3 ustawy o lasach - lasem (w rozumieniu tej ustawy) jest m. in. grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także grunt wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Z kolei jej art. 6 pkt 8 definiuje drogi leśne jako drogi położone w lasach, niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. W świetle ww. przepisów, drogi wewnętrzne pozostają gruntami leśnymi, jeżeli droga prowadzi do gruntów leśnych, bowiem zgodnie z art. 3 ustawy o lasach – lasem w rozumieniu ustawy jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej drogi leśne.

Opisanego wyżej stanu prawnego nie zmienia treść pkt 10 załącznika nr 1 „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych" do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219). Powołany pkt 10 tego załącznika dotyczy art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2026 r. poz. 663), z którego wynika, że grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw leśnych nie są drogą

w rozumieniu ww. rozporządzenia i grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego. Stąd w ewidencji gruntów teren działek Nr: 3069 i 3070 ujęty jest jako „las" (Ls). Nie zmienia to faktu, że część tego kompleksu leśnego została wydzielona geodezyjnie i wykorzystywana jest jako droga leśna.

W świetle § 7 ust. 2 pkt 4 planu miejscowego, teren oznaczony symbolem 1KR, stanowi teren komunikacji drogowej wewnętrznej, który zgodnie § 20 ust. 1-2 planu przeznaczono wyłącznie pod utwardzoną drogę leśną, udostępnioną do ruchu publicznego. Udostępnienie przedmiotowej drogi leśnej do ruchu publicznego następuje na mocy zarządzenia właściwego nadleśniczego, tj. w odniesieniu do niniejszego planu – na mocy zarządzenia Nr 34/2021 Nadleśniczego Nadleśnictwa Zawadzkie z dnia 30 grudnia 2021 r. (Zn. spr. N.0210.37.2021). 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. Droga ta na obszarze objętym planem obejmuje działkę Nr 3069, a poza obszarem objętym planem działkę Nr 3070 (w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia – poz. 10). Obie działki, ze względów formalnych, wykazane są w ewidencji gruntów jako użytek gruntowy - lasy (Ls). Oznacza to, że badany plan miejscowy nie zmienia statusu prawnego drogi, utrzymując ją jako drogę leśną związaną i wykorzystywaną dla potrzeb gospodarki leśnej, jednocześnie udostępnioną do ruchu publicznego. Tym samym teren komunikacji drogowej wewnętrznej, oznaczony symbolem 1KR, wykorzystywany dla potrzeb gospodarki leśnej, nie zmienia przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w konsekwencji nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Interpretując przepis art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, NSA w swoim dorobku orzeczniczym wyraził pogląd, że zabudowanie gruntów rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami, służącymi wyłącznie produkcji rolniczej, nie zmienia ich przeznaczenia, a zatem adekwatnie do tego stanowiska, przeznaczenie gruntów leśnych pod obiekty związane z gospodarką leśną lub wykorzystywane na potrzeby tej gospodarki (…) drogi leśne, nie zmienia przeznaczenia gruntów leśnych, nawet jeśli droga leśna jest udostępniona dla ruchu publicznego.

Finalnie, błędne wnioski z prowadzonej korespondencji pomiędzy organami wyciągnął organ nadzoru. Skierowane bowiem do Wojewody Opolskiego pismo nr ES.2210.1.14.2026.AS Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach z dnia 11 maja 2026 r. nie dotyczy obszaru badanego planu, ponieważ mowa jest w nim o nowych obszarach zabudowy lokalizowanych w sąsiedztwie kompleksów leśnych, bez zapewnienia odpowiedniego systemu komunikacyjnego, zapewniającego dostęp do tych terenów. W omawianym przypadku, dostęp do drogi publicznej istniejących nieruchomości zabudowanych, zbytych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, jest zapewniony poprzez ustanowienie służebności drogowej na drodze leśnej oraz udostępnienie jej do ruchu publicznego, co istotne było także ze względu na konieczność zapewniania dostępu do Letniej Leśnej Izby Edukacyjno-Turystycznej Nadleśnictwa Zawadzkie. W omawianym przypadku w planie miejscowym wyłącznie usankcjonowano (zachowano) istniejące trzy nieruchomości zabudowane, w tym dwie zbyte wcześniej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, do których dostęp do drogi publicznej został zapewniony poprzez ustanowienie służebności drogowej na wydzielonej geodezyjnie drodze leśnej, posiadającej nazwę ul. Czarna, obejmującej działki Nr 3069 i 3070, oraz udostępnienie jej do ruchu publicznego. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe miało bowiem, obowiązek zapewnić prawny dojazd do drogi publicznej zbywanym nieruchomościom.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że:

- głównym celem sporządzenia planu miejscowego było zapewnienie właściwej ochrony, ustanowionym na obszarze objętym planem, formom ochrony przyrody, w szczególności dla Obszaru Natura 2000, a także uwzględnienie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W pozostałym zakresie, rozwiązania przyjęte w planie miejscowym, sankcjonują jedynie stan przesądzony istniejącym zagospodarowaniem i zabudową terenów, a także ustalenia obowiązującego planu miejscowego;

- w obowiązującym planie miejscowym, przyjętym uchwałą Nr VII/62/2003 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Zawadzkie, obejmującego część terenów Nadleśnictwa Zawadzkie oraz Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci i Młodzieży w Zawadzkiem (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 87 z dnia 7 listopada 2003 r., poz. 1703) teren ul. Czarnej, oznaczony symbolem DLp, przeznaczony jest pod drogę leśną dostępną do ruchu publicznego (§7 ust. 1 pkt 1 ww. uchwały). Obecny plan miejscowy wyłącznie zachowuje

dotychczas obowiązujący stan prawny, bowiem od 2003 r., kiedy to Wojewoda Opolski orzekł o zgodności ww. planu miejscowego z prawem, przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie uległy istotnej zmianie w kwestionowanym obecnie zakresie.

Przechodząc zaś do drugiego zarzutu podkreślić należy, że zdaniem gminy doszło do błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie bez znaczenia w sprawie jest również treść art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stanowi art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w planie miejscowym określić należy zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 11 przywołanego rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Cytowane powyżej, obowiązkowe ustalenia, zawarto w § 14 badanego planu miejscowego, zgodnie z którym, na obszarze objętym planem obsługę komunikacyjną terenów istniejącej zabudowy zapewnia droga wewnętrzna, oznaczona symbolem 1KR, która w świetle § 20 ust. 1 i 2 ustaleń planu, stanowi utwardzoną drogę leśną, udostępnioną do ruchu publicznego. Do zagadnienia obejmującego obsługę komunikacyjną obszaru objętego planem przez drogę wewnętrzną, stanowiącą drogę leśną udostępnioną do ruchu publicznego, odniesiono się w uzasadnieniu do planu miejscowego. Zawarto tam m.in. odpowiedź na zasadnicze pytanie: czy droga leśna, udostępniona do ruchu publicznego, stanowi drogę wewnętrzną, zapewniającą powiązania obszaru objętego planem miejscowym z układem dróg publicznych.

Raz jeszcze przywołać można definicję drogi wewnętrznej, którą zawiera ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Wymienione w tym artykule drogi, parkingi oraz place zaliczone do kategorii dróg wewnętrznych, stanowią jedynie wyliczenie przykładowe i z faktu, że nie wymieniono tam wprost dróg leśnych, nie można wyciągnąć wniosku, że przepis ten ich nie dotyczy. Przywołać należy w tym zakresie orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt: II OSK 1330/08 – NSA z dnia 16 września 2009 r.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 4 pkt 20 zawiera definicję dróg dojazdowych do gruntów (łącznie) rolnych i leśnych, nakazując przez takie drogi rozumieć drogi zakładowe, prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych, oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Należy zwrócić uwagę, że po wejściu w życie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o drogach publicznych była kilkukrotnie nowelizowana i jej obowiązujące obecnie brzmienie nie odpowiada brzmieniu art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ma w niej już kategorii dróg zakładowych ani dróg wiejskich, za to art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że drogi przeznaczone do ruchu pojazdów, a niezaliczane do żadnej kategorii dróg publicznych, są drogami wewnętrznymi. Należy zatem przyjąć, że wskazane w art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych (tj. dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych) oraz drogi wiejskie, to w obowiązującym stanie prawnym drogi wewnętrzne (KR).

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2016 r. o sygn. akt: I OSK 451/15, w sytuacji, gdy z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika, że za drogę wewnętrzną może być uznana tylko droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowana w pasie drogowym tych dróg, lecz wydzielona geodezyjnie, to jakakolwiek droga leśna jest szczególną kategorią drogi wewnętrznej (art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o lasach), bo z przytoczonej definicji drogi wewnętrznej wynika, że może być jej przypadkiem. Nie jest więc automatycznie wykluczone wykorzystanie drogi leśnej jako sposobu dostępu nieruchomości zabudowanej do drogi publicznej, w szczególności drogi leśnej, udostępnionej do ruchu publicznego, na której ustanowiono służebność drogową. Dopuszczalność ruchu drogowego na tego rodzaju drogach leśnych jest bowiem odrębnym zagadnieniem.

W stanie faktycznym ul. Czarna, której odcinek w granicach obszaru objętego planem miejscowym oznaczono symbolem 1KR (teren drogi wewnętrznej), stanowi utwardzoną drogę leśną wydzieloną geodezyjnie, formalnie wykazaną w ewidencji gruntów jako grunty leśne, stanowiące użytek gruntowy: lasy

(Ls). Droga ta zlokalizowana jest na działkach Nr: 3069 i 3070, i wchodzi w skład strategicznej sieci dróg leśnych dla prowadzenia gospodarki leśnej, w tym o funkcji transportowej oraz pożarowej. Droga ta zapewnia także dojazd do Leśniczówki Dębie (w planie teren oznaczony symbolem 3L) oraz terenu lokalizacji letniej Leśnej Izby Edukacyjno-Turystycznej (teren 1UT-UK), pozostającej w zarządzie i użytkowaniu Nadleśnictwa Zawadzkie. Nie ma zatem przeszkód, aby drogę tę zaliczyć, tak jak to uczyniono w niniejszej sprawie, do leśnych dróg wewnętrznych. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych są drogami wewnętrznymi.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o lasach, możliwość ruchu drogowego po drogach leśnych jest uzależniona od oznakowania drogowskazami, dopuszczającymi ruch po tych drogach. Na podstawie ww. przepisu, ul. Czarna, stanowiąca drogę leśną na odcinku od zjazdu z drogi DW 426 do terenu DPS-u (teren oznaczony symbolem 1UZ-UE), została udostępniona do ruchu publicznego. W stanie istniejącym droga jest oznakowana drogowskazami dopuszczającymi ruch publiczny, stanowi strefę ruchu oraz drogę podporządkowaną w stosunku do drogi DW 426, z którą łączy się zjazdem. Droga zapewnia dojazd do Domu Pomocy Społecznej Powiatu Strzeleckiego (działki Nr: 3062, 3089, 3090, 3091, 3092, 3096, 3097), a także do dwóch nieruchomości z istniejącą zabudową mieszkaniową jednorodzinną, zlokalizowaną na terenie oznaczonym symbolami 1MN-U i 2MN-U (działki Nr: 3073, 3074, 3100). Zgodnie z pismem Nadleśnictwa Zawadzkie z dnia 24 maja 2024 r. działki drogi leśnej (Nr: 3069 i 3070) obciążone są służebnością drogową, ustanowioną notarialnie dla ww. nieruchomości zabudowanych, nie będących obecnie w zarządzie nadleśnictwa. Warto w tym miejscu wspomnieć, że działki Nr: 3073, 3074 i 3100, które stanowiły wcześniej własność Skarbu Państwa i pozostawały w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zostały zbyte na rzecz osób fizycznych, którym zagwarantowano notarialnie służebność drogową drogi leśnej (ul. Czarnej).

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy 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. Obszar objęty badanym planem miejscowym nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej DW 426, ale ma zapewniony dostęp do niej poprzez drogę wewnętrzną, tzn. ul. Czarną, stanowiącą drogę leśną, udostępnioną do ruchu publicznego oraz poprzez ustanowienie na działkach Nr: 3069 i 3070 odpowiednich służebności drogowych dla trzech nieruchomości zabudowanych, zlokalizowanych na obszarze objętym planem. Skoro drogi wewnętrzne są prawnie przewidzianym elementem układu drogowego i mogą łączyć się z drogami publicznymi, to mogą one także być wskazywane w planach miejscowych jako część systemu komunikacji drogowej, stanowiącego dostęp do wskazanej w planie drogi publicznej (II OSK 1462/18). W powyżej opisanym stanie prawnym i faktycznym droga wewnętrzna, wydzielona liniami rozgraniczającymi na obszarze objętym planem i oznaczona symbolem 1KR, zapewnia powiązania z drogą wojewódzką DW 426 poprzez jej odcinek (działkę Nr 3070) położony poza granicami obszaru planu, o takim samym statusie prawnym, tj. stanowiący drogę leśną, udostępnioną do ruchu publicznego, na którym ustanowiono służebność drogową dla trzech nieruchomości zabudowanych, zlokalizowanych na obszarze planu, a nie pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Takie rozwiązanie zaspokaja usprawiedliwione potrzeby właścicieli tych nieruchomości w zakresie dostępu do drogi publicznej, a także potrzeby Nadleśnictwa Zawadzkie w zakresie dostępu do nieruchomości pozostających w ich zarządzie, prowadzenia gospodarki leśnej oraz ochrony pożarowej lasów.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że przedmiotowy plan miejscowy nie wyznacza nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, a wyłącznie sankcjonuje istniejącą zabudowę zlokalizowaną na nieruchomościach wykazanych w ewidencji gruntów jako grunty zabudowane i zurbanizowane, tj. tereny mieszkaniowe (B) i inne tereny zabudowane (Bi) oraz tereny różne (Tr). Stan prawny dostępu do drogi publicznej DW 426 dla nieruchomości w stanie istniejącym zabudowanych, zlokalizowanych na obszarze objętym planem miejscowym, uregulowało Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w trakcie sprzedaży tych nieruchomości osobom fizycznym, poprzez zapewnienie służebności drogowej w całym przebiegu ul. Czarnej, zapewniającej powiązania z drogą wojewódzką publiczną DW 426.

Mając na uwadze wskazaną powyżej argumentację podnieść należy także zarzut niewłaściwego zastosowania art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej: „u.s.g.” oraz niezastosowania art. 91 ust. 4 u.s.g. Wyrażając nawet własne stanowisko w sprawie organ nadzoru błędnie nie zastosował art. 91 ust. 4 u.s.g., w sytuacji w której doszło tylko do nieistotnego naruszenia prawa, wobec którego organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Jak wywiódł szerzej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w treści uzasadnienia wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 roku, zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały organu gminy w całości lub w części,

w razie stwierdzenia że jest ona sprzeczna z prawem. W przypadku zaś nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się wyłącznie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97). W wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa.

Niewątpliwie w niniejszej sprawie – nawet uwzględniając argumentację organu nadzoru – nie doszło do istotnego naruszenia prawa, a co za tym idzie wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze winno podlegać uchyleniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu. Organ nie naruszył bowiem zasad postępowania uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie pominął także uzyskania jakiejkolwiek zgody organu trzeciego.

Podsumowując, gmina nie podziela stanowiska Wojewody Opolskiego wskazanego w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, wobec czego podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.