



WOJEWODA OPOLSKI

ul. Piastowska 14
45-082 Opole

Opole, 30 września 2025 r.
IN.VII.743.79.2025.EW

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.),

stwierdzam

nieważność uchwały nr XVII/108/25 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego we wsi Jasienie, w części tekstowej w zakresie:

- § 4 ust. 4;
- § 11 ust. 2 w zakresie zwrotu „strzelnicy myśliwskiej (w tym podesty i zadaszenia stanowisk strzeleckich, wały, kulochwyty, zaplecze techniczne i sanitarne, obiekty gospodarcze)”;
- § 11 ust. 3 w zakresie zwrotu „strzelnicy”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Lasowice Wielkie podjęła uchwałę nr XVII/108/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego we wsi Jasienie.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt Gminy Lasowice Wielkie przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 września 2025 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 22 września 2025 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił organy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Lasowice Wielkie w piśmie z dnia 26 września 2025 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Opolskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały jednak wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzorczy.

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 (przyjęte w nim ustalenia). 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/GI 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) w związku z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567) oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404).

Postawiony zarzut odnosi się do wskazania w kontrolowanej uchwale ustaleń dotyczących przeznaczenia i zagospodarowania terenu o symbolu 1L – teren lasu. Zgodnie z szczegółowymi ustaleniami dla terenu znajdujących się w § 11 kontrolowanej uchwały, na terenie 1L dopuszczono „przebudowę, rozbudowę istniejących obiektów i urządzeń strzelnicy myśliwskiej (w tym podesty i zadaszenia stanowisk strzeleckich, wały, kulochwyty, zaplecze techniczne i sanitarne, obiekty gospodarcze)”.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, lasem w rozumieniu ustawy jest 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Definicja gospodarki leśnej jest zawężona katalogiem działalności, który nie obejmuje działalności strzelnicy, nie zależnie od charakteru jaki pełni.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzorcowego regulaminu strzelnic z dnia 15 marca 2000 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 234), definiuje strzelnicę jako obiekt przeznaczony do prowadzenia strzelań szkoleniowych, sportowych i rekreacyjnych oraz treningów strzeleckich, co kwalifikuje strzelnicę jako działalność usługową lub łowiecką.

Takie stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 327/19, podtrzymany wyrokiem NSA z 27 czerwca 2023 r., sygn. akt I OSK 104/2, który stwierdza, iż „zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach gospodarka leśna dotyczy jedynie działania związanego z gospodarowaniem zwierzyną, nie zaś z celami łowiectwa. Strzelnica [...] jako naziemna konstrukcja służąca do oczekiwania i odstrzału zwierzyny oraz jej pozyskiwania, doskonalenia umiejętności strzeleckich, przestrzeliwania broni, prowadzenia polowań, organizowania zawodów strzeleckich spełnia swoją rolę w zakresie gospodarki łowieckiej, o których mowa w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2018 r., poz. 2033) - art. 4 ust. 1 ustawy.

Podkreślić należy, że pozyskiwanie zwierzyny następuje nie w celu prowadzenia gospodarki leśnej, a w celach pozyskiwania mięsa w celach sportowych. Zasadnie organ uznał, że działalność w zakresie szkolenia myśliwych i pozyskiwania zwierzyny związana z korzystaniem ze strzelnicy, nie jest związana z działalnością leśną w zakresie gospodarowania zwierzyną i jej pozyskiwania, a jest prowadzona w ramach gospodarki łowieckiej, zgodnie z jej celami określonymi w art. 3 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie.” A także: „zdobyte umiejętności na strzelnicy mogą być później wykorzystywane w celu prowadzenia gospodarki leśnej określonej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, ale automatycznie nie przesądza to o tym, że to właśnie budynek strzelnicy sportowej, posadowiony na gruncie leśnym, jest wykorzystywany dla potrzeb gospodarki leśnej, w szczególności w zakresie gospodarowania zwierzyną”.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Lasowice Wielkie wynika, że obiekt strzelnicy Jasienie podlega Ośrodkowi Hodowli Zwierzyny „Krystyna” Nadleśnictwa Kluczbork, który zgodnie z prawem łowieckim (Dz.U z 2023 r. poz. 1082) może być prowadzony przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, przez co „działania związane z prowadzeniem ośrodków hodowli zwierzyny wpisują się w zakres gospodarki leśnej”. Z taką interpretacją organ nadzoru nie może się zgodzić. Fakt, iż działalność ta prowadzona jest przez jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych, nie przesądza o jej kwalifikacji jako działalności związanej z gospodarką leśną. W Statucie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w § 23 pkt 12, Nadleśniczy decyduje i odpowiada również za podejmowanie i prowadzenie innej działalności, poza gospodarką leśną, w nadleśnictwie.

Kolejne wyjaśnienia Wójta Gminy Lasowice Wielkie dotyczyły otrzymanej wcześniej decyzji o warunkach zabudowy, podczas której uzyskano uzgodnienie Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach, gdzie zaznaczono, iż „inwestycja nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne argumentując powyższe, iż realizacja trzystanowiskowej strzelnicy, do przestrzeliwania broni myśliwskiej, prowadzonej przez Ośrodek Hodowli Zwierzyny Nadleśnictwa Kluczbork, wpisuje się w definicję lasu, w rozumieniu art. 3 ust. 2, ustawy o lasach”.

Należy tu zauważyć, że uzgodnienie wydane w toku postępowania dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy odnoszą się do jednostkowego zamierzenia inwestycyjnego i nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie planistyczne ma charakter odrębny i samodzielny, a jego wynik w postaci planu miejscowego, jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym. Dlatego też wcześniejsze uzgodnienia dokonane na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy, nie mogą być wiążące w procedurze planistycznej.

Mając na uwadze powyższe, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności fragmentów kontrolowanej uchwały w zakresie użycia sformułowań dotyczących strzelnicy myśliwskiej, jak na wstępie. Teren lasu oznaczony symbolem 1L, może być użytkowany zgodnie z przeznaczeniem, w zgodzie z obowiązującą definicją lasu i gospodarki leśnej.

Dopuszczenie na tym terenie zagospodarowania w postaci strzelnicy, wiąże się z koniecznością wydzielenia terenu usług, dla którego należy zapewnić m.in. odpowiedni układ komunikacyjny. Tutejszy organ wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie tego terenu z dnia 31 października 2024 r. dotyczące uchwały VII/47/24 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 25 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego we wsi Jasienie, w którym stwierdził nieważność całej uchwały z powodu naruszenia przepisów polegającym na braku określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym. W ww. unieważnionej uchwale teren usług 1US (który dopuszczał strzelnice, a w kontrolowanej uchwale został zmieniony na teren lasu 1L) zapewniał dostępność komunikacyjną poprzez istniejące drogi leśne, co było istotnym naruszeniem prawa.

Wyjaśnienia Wójta Gminy Lasowice Wielkie w pozostałym zakresie zostały uwzględnione.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dokonuje się doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie w władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego.

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

Magdalena Turek

Zastępca Dyrektora

Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Pismo otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lasowice Wielkie (eDoręczenie);
2. Wójt Gminy Lasowice Wielkie (eDoręczenie);
3. A.a. (EZD).