

Naczelny Sąd Administracyjny  
Izba Ogólnoadministracyjna  
Wydział II  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa

Dnia 4 maja 2023 r.  
**Sygn. akt II OSK 540/20**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO  
J. Nieścior sp. k.  
WPLYNĘŁO

2023 -05- 0 9

L. dz. ..... 2140/23  
podpis ..... SA

URZĄD MIEJSKI W WYSZKOWIE  
Wydział Informatyzacji i Centrum Danych - KANCELARIA  
WPLYNĘŁO

2023 -05- 0 9

nr rej. ....  
Pośc. zał. .... Podpis .....

r.pr. Jacek Nieścior  
Kancelaria Radcy Prawnego  
Rynek 27  
06-100 Pułtusk

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła odpis orzeczenia z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. akt II OSK 540/20 w sprawie skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1695/19.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącznik:

- odpis orzeczenia NSA.

z up. Kierownika Sekretariatu

Olga Jasionek  
starszy sekretarz sądowy



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 lutego 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz

Sędziowie { Sędzia NSA Paweł Miładowski  
Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Hubert Sęczkowski

po rozpoznaniu w dniu 21 lutego 2023 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1695/19  
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie  
z dnia 28 grudnia 2018 r. nr III/32/2018  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla pkt 3 zaskarżonego wyroku;
2. stwierdza nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginalnie właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Olga Prusienko*  
Przewodnicząca Sędziów

## UZASADNIENIE

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 28 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1695/19, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie z 28 grudnia 2018 r. nr III/32/2018 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wyszkanie dla obrębu geodezyjnego Gulczewo (dalej plan miejscowy), stwierdził nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN7, MNU2, RM8 oraz US1 (pkt I); stwierdził nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do gruntów leśnych, usytuowanych na terenach oznaczonych symbolami: MN8, w obszarze działki 208/1; MN17, w obszarze działek: 225/3, 225/5, 225/6, 225/13 i 225/14; MN18, w obszarze działek: 255/2, 255/6, 255/7, 257/9, 259/4, 259/6; KDD7, w obszarze działek 225/1, 226 i 228/2 (pkt II); oddalił skargę w pozostałej części (pkt III) oraz zasądził od Rady Miejskiej w Wyszkanie na rzecz Wojewody Mazowieckiego zwrot kosztów postępowania sądowego (pkt IV).

Powyższy wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

1.2. Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę na ww. plan miejscowy, zarzucając naruszenie: art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej upzp) oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej rozporządzenie pmpzp) poprzez brak linii zabudowy w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN7, MN 16, MNU2, RM8 i US1; § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia pmpzp poprzez sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną w zakresie linii zabudowy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 7, art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp oraz § 2 pkt 6 i § 7 pkt 6 rozporządzenia pmpzp, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu poprzez brak stosownych ograniczeń od terenów leśnych; art. 15 ust. 1 upzp w zw. z § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r.

poz. 1422 ze zm., dalej rozporządzenie wtbu) oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, dalej uogr) poprzez brak zgodności z przepisami odrębnymi; art. 17 pkt 6 lit. c upzp poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

1.3. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

1.4. Sąd Wojewódzki powołanym na wstępie wyrokiem część zarzutów uwzględnił (pkt I i II sentencji wyroku), natomiast w pozostałej części skargę oddalił. Zdaniem Sądu niezasadne są twierdzenia skargi, że na terenach: MNU1, MN11, MN 12, MN13, MN 14, MN 15, MN 17, MN18 RM5, RM6, RM7, MNU6 dociągnięcie nieprzekraczalnych linii zabudowy, które nakazują jej lokalizowanie również bezpośrednio przy granicy lasów: ZL3, ZL5 i ZL6, oznacza, iż sytuowanie zabudowy na tych terenach nie uwzględnia przepisów odrębnych. Za nieusprawiedliwiony Sąd I instancji uznał także zarzut, że na terenach oznaczonych symbolami: RM1, RM8, MN 16, US1, UOP1 graniczących bezpośrednio z terenami lasów oznaczonymi symbolami ZL1 i ZL3, oraz również na terenie MNU1 graniczącym bezpośrednio z terenem lasu oznaczonego symbolem ZL4 nie wyznaczono linii zabudowy od terenów lasów, co stanowi o braku uwzględnienia w przedmiotowym planie miejscowym przepisów odrębnych dotyczących sytuowania zabudowy od granicy lasu.

Podkreślono, że uprzednia uchwała Rady Miejskiej w Wyszkowie w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 28 czerwca 2012 r. została skontrolowana także przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który wyrokiem z 19 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 1486/14 oddalił skargę kasacyjną Wojewody Mazowieckiego w tej części i jak to organ podał w odpowiedzi na skargę – stwierdził m. in., że „Jak wynika z rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy wyznaczono przy drogach, graniczących z konturami 1ZL, 2ZL, 4ZL i 5ZL. Nie oznacza to jednak, jak to wynikałoby z wywodów zawartych w skardze kasacyjnej, że takie oznaczenie rysunku planu oznacza dopuszczalność każdej zabudowy przy granicy z terenami leśnymi. Przepisy § 271 rozporządzenia wtbu odnoszą się wyłącznie do kwestii dopuszczalności zabudowy budynkami o oznaczonej klasy odporności ogniowej. Te zagadnienia będą mogły być uwzględnione na etapie udzielania pozwolenia na budowę. Nie sposób zaś wywodzić, że cyt. rozporządzenie z 2002 r. stanowi przepisy odrębne w stosunku do przepisów upzp”.

Sąd Wojewódzki rozpatrujący niniejszą sprawę w całości podzielił to stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego i stwierdził, że obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiego obowiązku na etapie uchwalania planu, a okoliczności te są uwzględniane dopiero przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę. Zatem dopiero w tamtym postępowaniu odległości te winny być uwzględniane. Sąd w tym zakresie nie może zastępować prawodawcy i jeśli on nie stanowi norm powszechnie obowiązujących, które nakazywałyby już na etapie uchwalania planu takie linie zabudowy względem lasów wyznaczać, nie może obowiązku takiego wyinterpretować z przepisów, które znajdują zastosowanie dopiero na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Za przepisy odrębne względem upzp nie można zatem uznać rozporządzenia wtbu, a w szczególności przepisów zawartych w Dziale VI pn. Bezpieczeństwo pożarowe, Rozdział 7 pn. Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. Przemawia za tym dodatkowo fakt, że po 2014 r., w którym zapadł wskazany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy w tym zakresie uległy dalszej liberalizacji. Wytyczenie zatem na rysunku planu linii zabudowy w odległości 12 m od ściany lasu stwarzałoby wątpliwość czy dopuszcza plan możliwość skorzystania z tego odstępstwa. Z tej też przyczyny, w ocenie Sądu nie było podstaw do wytyczania linii zabudowy dla obszaru wyznaczonego w planie, oznaczonego symbolem MN16, którego to ustalenia brak zarzucała skarga.

Podkreślenia wymaga jednak, że Sąd nie podzielił tego zarzutu skargi w odniesieniu do obszaru oznaczonego w planie i na rysunku planu symbolem MN16, mając na względzie, iż ze wszystkich stron otoczony jest on obszarem leśnym o symbolu ZL3.

2. Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w zakresie pkt III, tj. w części, w jakiej Sąd I instancji oddalił skargę. W skardze kasacyjnej podniesiono następujące zarzuty:

1) naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na treść wydanego orzeczenia:

a) art. 25 § 1, art. 32, art. 34, art. 35 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej Ppsa), art. 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.), w zw. z art. 151 Ppsa poprzez dopuszczenie do czynnego udziału w postępowaniu, w charakterze pełnomocnika procesowego,

Macieja Wiśniewskiego, który jest projektantem inkryminowanego planu miejscowego, nie zaś pracownikiem organu mającym zdolność procesową i to w sytuacji, w której twierdzenia składane przez niego w trakcie rozprawy stały się podstawą dla nieuprawnionego i wadliwego oddalenia części skargi, o której mowa w pkt III sentencji inkryminowanego orzeczenia, a w odniesieniu do której - na podstawie art. 147 § 1 Ppsa - winna zostać stwierdzona nieważność;

b) art. 32 w zw. z art. 151 Ppsa poprzez złamanie zasady równości stron, poprzez dopuszczenie do czynnego udziału w postępowaniu nieuprawnionej osoby, która nie ma zdolności sądowej, jak również poprzez brak możliwości zapoznania się ze stanowiskiem strony przeciwnej, w związku z brakiem zapewnienia możliwości wcześniejszego niż na samej rozprawie, po interwencji strony skarżącej kasacyjnie, zapoznania się ze stanowiskiem zawartym w udzielonej odpowiedzi na wniesioną skargę, a której tezy zostały wprost wykorzystane w tym postępowaniu - i to zarówno przy prezentacji ustnego, jak i pisemnego uzasadnienia wyroku; powyższe miało bezpośredni wpływ na wynik postępowania bowiem doprowadziło do bezpodstawnego oddalenia skargi, o której mowa w pkt III sentencji inkryminowanego orzeczenia, a w odniesieniu do której - na podstawie art. 147 § 1 Ppsa winna zostać stwierdzona nieważność ustaleń planu miejscowego;

c) art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, dalej Pusa), art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia pmpzp, poprzez wadliwe przeprowadzenie kontroli uchwały i wadliwe sporządzenie uzasadnienia wyroku, skutkujące oddaleniem skargi w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16, w sytuacji jednoczesnego uznania tych samych zarzutów skargi, w oparciu o tożsamy stan prawny i faktyczny, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: MN7, MNU2, RM8 i US1; powyższe oznacza, iż nie jest wiadomym jakie jest rzeczywiste stanowisko Sądu w tym zakresie, przy jednoczesnym braku możliwości odtworzenia toku rozumowania Sądu, a także nie jest możliwe stwierdzenie faktycznej podstawy prawnej do odstąpienia od stosowania przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 28 ust. 1 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia pmpzp, w odniesieniu do terenu MN16, a które to przepisy nakazują na terenach przeznaczonych pod zabudowę obligatoryjne określenie linii zabudowy;

d) art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 Pusa, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp, poprzez wadliwie przeprowadzenie kontroli uchwały i wadliwe sporządzenie uzasadniania wyroku, skutkujące oddaleniem skargi w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16, w sytuacji jednoczesnego uznania tych samych zarzutów skargi w oparciu o tożsamy stan prawny i faktyczny, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: MN7, MNU2, RM8 i US1; powyższe oznacza, iż nie jest wiadomym jakie jest rzeczywiste stanowisko Sądu w tym zakresie, przy jednoczesnym braku możliwości odtworzenia toku rozumowania Sądu, a także nie jest możliwe stwierdzenie faktycznej podstawy prawnej do odstąpienia od stosowania przepisów, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 upzp oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp, w odniesieniu do terenu MN16 stanowiących o konieczności powiązania ustaleń części testowej planu z jego częścią graficzną;

e) art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 Pusa, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 28 ust. 1 upzp, § 4 pkt 9 rozporządzenia pmpzp, a także art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 uogri poprzez brak dokonania pełnej - samodzielnej - kontroli przedmiotowej uchwały, co skutkowało bezpodstawnym oddaleniem skargi w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16, w sytuacji w której teren ten przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową, bez zapewnienia jakiegokolwiek dostępności komunikacyjnej oraz inżynierskiej, przy jednoczesnym jego położeniu wokół terenu oznaczonego symbolem ZL3, stanowiącego teren leśny, co całkowicie uniemożliwia zapewnienie owej obsługi przez grunty leśne, bez wcześniejszej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych na cele komunikacyjne i inżynierskie i dokonanie stosownej zmiany przeznaczenia w planie miejscowym;

f) art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 Pusa i art. 28 ust. 1 upzp, poprzez brak dokonania pełnej - samodzielnej - kontroli przedmiotowej uchwały i pełne uwzględnienie przy orzekaniu wyroku NSA z 19 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 1486/14 zapadłym w innym stanie prawnym i faktycznym, przy błędnie określonych zarzutach kasacyjnych;

g) art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 Pusa i art. 28 ust. 1 upzp, poprzez brak odniesienia się do wszystkich podstaw prawnych sformułowanych w skardze zwykłej.

2) naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

a) art. 87 Konstytucji RP w zw. z art. 28 ust. 1 upzp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, skutkujące ostatecznym uznaniem, iż może istnieć sprzeczność (kolizja) pomiędzy przepisami aktów wyższego rzędu, tj. § 271 ust. 1 rozporządzenia wtbu z przepisami aktu prawa miejscowego, a która to sprzeczność nie jest przez Sąd uznana za istotne naruszenie zasad sporządzania planu;

b) art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia pmpzp, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16, przy jednoczesnym prawidłowym ich zastosowaniu w przypadku terenów oznaczonych symbolami: MN7, MNU2, RM8 i US1;

c) art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16, przy jednoczesnym prawidłowym ich zastosowaniu w przypadku terenów oznaczonych symbolami: MN7, MNU2, RM8 i US1;

d) art. 15 ust. 1 (w zakresie zgodności projektu planu miejscowego z przepisami odrębnymi), art. 15 ust. 2 pkt 6, 7 i 9 upzp, § 4 pkt 6 i 7 oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia pmpzp, a także § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu w zw. z art. 28 ust. 1 upzp poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do uznania, iż brak jest podstaw do uznania, iż ww. przepis rozporządzenia stanowi przepis odrębny mający zastosowanie przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

e) art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia pmpzp, a także przepisów art. 15 ust. 1 (w zakresie zgodności części tekstowej z częścią graficzną planu), art. 20 ust. 1 upzp, § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu, w związku z art. 28 ust. 1 upzp, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, co skutkowało bezpodstawnym oddaleniem skargi w zakresie określonym w pkt III ppkt 3 tiret drugie;

f) art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp, § 7 pkt 6 rozporządzenia pmpzp oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu, w zw. z art. 28 ust. 1 upzp poprzez ich



## Sygn. akt II OSK 540/20

niewłaściwe zastosowanie, co skutkowało bezpodstawnym oddaleniem skargi w zakresie określonym w pkt III ppkt 3 tiret drugie;

g) art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 upzp, w zw. z art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 uogrł, poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do niewłaściwego zastosowania w związku z faktycznym brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do wszystkich gruntów leśnych w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 311/4.

W związku z powyższymi zarzutami, w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt 3 sentencji wyroku, oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń: w części tekstowej i graficznej w zakresie terenu oznaczonego symbolem MN16; części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: MNU1, MN11, MN12, MN13, MN14, MN15, MN17, MN18, RM1, RM5, RM6, RM7, RM8, UOP1, MNU6 w odległości mniejszej niż 12 m od granic lasu; opcjonalnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Wniesiono ponadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

3. W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

4. Wojewoda Mazowiecki w piśmie z 30 stycznia 2023 r. dodatkowo przedstawił swoje stanowisko w odniesieniu do kwestii lokalizacji budynków od granicy lasów.

### **5. Naczelny Sąd Administracyjny, zważył co następuje:**

5.1. Skarga kasacyjna okazała się częściowo zasadna.

5.2. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że niezasadne są najdalej idące zarzuty dotyczące naruszenia art. 25 § 1, art. 32, art. 34, art. 35 § 2 Ppsa, art. 2 Kodeksu pracy, w zw. z art. 151 Ppsa dotyczące nieprawidłowej reprezentacji organu na rozprawie przed Sądem I instancji. Wprawdzie Sąd I instancji bezspornie naruszył te przepisy, jednakże nie miało to wpływu na wynik postępowania. Na rozprawie przed Sądem I instancji organ był bowiem reprezentowany prawidłowo przez radcę prawnego Artura Tadrzaka oraz przez osobę nieuprawnioną tj. Macieja Wiśniewskiego. Co do przedstawienia stanowiska na rozprawie przez tę osobę, to należy zaznaczyć, iż Sąd I instancji nie dokonywał

ustaleń stanu faktycznego na ich podstawie, lecz dokonywał oceny legalności planu. Z tej przyczyny wyjaśnienia Macieja Wiśniewskiego są całkowicie irrelewantne dla sprawy. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny tę część uzasadnienia zaskarżonego wyroku, która ma charakter informacyjny w ogóle pominął przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej.

5.3. Po drugie, wskazywane w skardze kasacyjnej naruszenie art. 32 w zw. z art. 151 Ppsa poprzez złamanie zasady równości stron, również wbrew stanowisku Wojewody, nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia. Sąd I instancji dokonywał bowiem oceny legalności planu miejscowego, która w żaden sposób nie zależy od stanowiska autora planu, który wyjaśnił przyczyny braku wyznaczenia linii zabudowy. Ponadto z całokształtu okoliczności sprawy wynika, że brak zapewnienia możliwości wcześniejszego niż na samej rozprawie zapoznania się ze stanowiskiem zawartym w odpowiedzi na skargę, nie miał wpływu na wynik postępowania. W tej sprawie, co istotne, nie mamy do czynienia ze sporem pomiędzy organem a obywatelem, lecz ze sporem pomiędzy wyspecjalizowanym organem nadzoru a organem gminy. Zaś pełnomocnik organu po zapoznaniu się z treścią odpowiedzi na skargę nie wniósł o odroczenie rozprawy.

5.4. Po trzecie, niezasadne są pozostałe zarzuty naruszenia przepisów postępowania, które w istocie dotyczą dokonania błędnej wykładni i zastosowania przepisów prawa materialnego. Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie narusza art. 141 § 4 Ppsa. Uwzględniając normatywną treść tego przepisu, prawidłowo sporządzone uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Należy przy tym podnieść, że w świetle uchwały 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09 (ONSAiWSA 2010, Nr 3, poz. 39), przepis art. 141 § 4 Ppsa może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. W rozpatrywanej sprawie Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną zaskarżonego rozstrzygnięcia, przedstawił zarzuty skargi i stanowisko organu. Tak sformułowane uzasadnienie wyroku odpowiada wymogom formalnym, a nadto pozwala na przeprowadzenie kontroli przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wynikają z niego bowiem zasadnicze powody, które legły u podstaw wydania zaskarżonego wyroku, tj. w szczególności

dlaczego nie stwierdził nieważności planu miejscowego w odniesieniu do terenu MN16 oraz co do braku linii zabudowy od strony lasy, chociaż nie przesądza to o jego prawidłowości. Nie doszło również do naruszenia art. 133 Ppsa. Naruszenie określonej w tym przepisie zasady orzekania na podstawie akt sprawy mogłoby stanowić podstawę kasacyjną np. w sytuacji oddalenia skargi mimo niekompletnych akt sprawy, pominięcia istotnej części tych akt, przeprowadzenia postępowania dowodowego przez sąd z naruszeniem przesłanek zawartych w art. 106 § 3 Ppsa, czy oparcia orzeczenia na własnych ustaleniach sądu, tzn. dowodach lub faktach nieznanających odzwierciedlenia w aktach sprawy (por. wyrok NSA z 26 maja 2010 r. sygn. akt I FSK 497/09). Chodzi tu o naruszenie, które skutkuje przyjęciem, że bez jego popełnienia nie doszłoby do wydania rozstrzygnięcia określonej treści (wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2648/19). Taki przypadek w niniejszej sprawie nie zaistniał. Niezasadnie zarzuca się również naruszenie art. 134 § 1 Ppsa, który to przepis może stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną w sytuacji, gdy sąd I instancji - nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną - nie wyszedł poza ich granice, mimo że w danej sprawie powinien był to uczynić lub rozpoznając skargę dokonał oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy (w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym) niż sprawa rozstrzygnięta zaskarżonym aktem lub rozpoznał skargę z przekroczeniem granic danej sprawy lub nie rozpoznał istoty sprawy (por. m. in. wyroki NSA: z 13 marca 2019 r. sygn. akt II GSK 2349/17; z 23 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 1695/17). Taka sytuacja w przedmiotowej sprawie absolutnie nie miała miejsca.

5.5. Po czwarte, niezasadne są te zarzuty naruszenia prawa materialnego, które dotyczą uznania za zgodne z prawem ustalenia planu (części graficznej) dopuszczające realizację budynków na terenach oznaczonych symbolami: MNU1, MN11, MN12, MN13, MN14, MN15, MN17, MN18, RM1, RM5, RM6, RM7, RM8, UOP1, MNU6. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela argumentacji przedstawionej przez Wojewodę, że w planie miejscowym na działkach budowlanych przylegających do działek leśnych powinna być naniesiona linia zabudowy w odległości nie mniejszej niż 12 m od lasu. Brak wskazania takich linii sam w sobie nie przesądza o tym, że miejscowy plan został wadliwie opracowany. Mimo braku wskazania linii zabudowy miejscowy plan może spełniać swoją funkcję, jeśli istnienie takich linii może być ustalone w oparciu o wykładnię przepisów miejscowego planu oraz przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Rolą linii zabudowy jest

wskazanie granic, w których ma być na działce realizowana zabudowa i których to granic nie można przekroczyć. Takie granice mogą wynikać nie tylko z przepisów miejscowego planu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wyłącza stosowania przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Odległość zabudowy od granicy lasu wynikająca z § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu wynosi minimum 12 m. Jest to wymóg, który musi być brany pod uwagę przy realizacji inwestycji niezależnie od tego jakie rozwiązania zostałyby przyjęte w planie miejscowym. W sytuacji, gdy linia zabudowy od strony lasu nie została określona, nie oznacza to, że inwestor powołując się na zapisy miejscowego planu będzie mógł taką inwestycję zrealizować. Możliwość realizacji inwestycji budowlanej uwarunkowana jest przecież jej zgodnością z przepisami odrębnymi. Takim zaś przepisem jest właśnie § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu. Jeśli planowana inwestycja byłaby niezgodna z wymogami wynikającymi z tego przepisu, to nie będzie mogła być zrealizowana niezależnie od tego, że byłaby ona dopuszczalna w świetle przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak to zostało już wcześniej wskazane, linia zabudowy od strony lasu mogłaby być ustalona w miejscowym planie, tak by pokrywała się z odległością wynikającą z § 271 ust. 8 czy ust. 8a rozporządzenia wtbu, bądź też mogłaby znajdować się przed tą określoną odległością, jak i za nią. Ponadto § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu nie jest przepisem bezwzględnie obowiązującym. Przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) przewidują bowiem możliwość uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Analogiczne stanowisko zajął NSA w wyroku z 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 796/20. Nie doszło zatem do naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 87 Konstytucji RP w zw. z art. 28 ust. 1 upzp, art. 15 ust. 1 (w zakresie zgodności projektu planu miejscowego z przepisami odrębnymi), art. 15 ust. 2 pkt 6, 7 i 9 upzp, § 4 pkt 6 i 7 oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia pmpzp, a także § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu w zw. z art. 28 ust. 1 upzp, art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia pmpzp, a także przepisów art. 15 ust. 1 (w zakresie zgodności części tekstowej z częścią graficzną planu), art. 20 ust. 1 upzp, § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu, w związku z art. 28 ust. 1 upzp, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp, § 7 pkt 6 rozporządzenia pmpzp oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia wtbu, w zw. z art. 28 ust. 1 upzp. Dokonana przez Sąd I instancji ocena tej kwestii ma charakter samodzielny, a podzielenie stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 19 listopada 2014 r. nie oznacza, że Sąd tylko w

oparciu o to orzeczenie uznał, iż brak wyznaczenia linii zabudowy od strony lasu nie narusza prawa.

5.6. Wreszcie po piąte, Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela zarzutu naruszenia w istotny sposób art. 17 pkt 6 lit. c upzp, w zw. z art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 uogrl, w związku z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do wszystkich gruntów leśnych w ramach działki nr 311/4. Niespornym jest, że Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją z 25 lutego 2011 r. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych o powierzchni 0,0501 ha dla działki nr 311/2. Rację ma Sąd I instancji, że nie było potrzeby wystąpienia o ponowną zgodę w związku z dokonanym podziałem geodezyjnym ww. działki. Ponadto zgoda ta była udzielona w ramach procedury poprzedzającej uchwalenie poprzednio obowiązującego planu z 2012 r., w ramach której nastąpiło przeznaczenie tego terenu na cele nieleśne.

5.7. W związku z powyższym oddalając skargę w tym zakresie Sąd I instancji nie naruszył również art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa w zw. z art. 1 § 1 i § 2 Pusa.

5.8. Skarga kasacyjna jest natomiast zasadna w odniesieniu do dokonanej przez Sąd I instancji oceny legalności tych ustaleń planu, które dotyczą terenu MN 16. Należy podzielić zarzuty naruszenia art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia pmpzp jak i art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16. Teren ten jako swoista enklawa został bowiem przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, bez zapewnienia jakiegokolwiek dostępności komunikacyjnej oraz inżynierskiej, przy jednoczesnym jego położeniu wokół terenu oznaczonego symbolem ZL3, stanowiącego teren leśny, co całkowicie uniemożliwia zapewnienie owej obsługi przez grunty leśne, bez wcześniejszej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych na cele komunikacyjne i inżynierskie oraz dokonanie stosownej zmiany przeznaczenia w planie miejscowym. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia ze strony organu wskazującego na podstawie jakich przesłanek uznano, że teren ten jako położony wokół gruntów leśnych (ZL3) spełnia wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 upzp, dotyczące dostępności do urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej niezbędnych dla funkcjonowania obiektów budowlanych. W odniesieniu do ustaleń

**Sygn. akt II OSK 540/20**

planu dotyczących terenu M16 doszło zatem do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności planu miejscowego w tej części.

5.9. Podsumowując, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 Ppsa w zw. z art. 147 § 1 i art. 151 Ppsa, uchylił pkt 3 zaskarżonego wyroku (pkt 1), a ponieważ istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona - rozpoznał skargę i stwierdził nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN16 (pkt 2), w pozostałej zaś części skargę oddalił (pkt 3). Uwzględniając jednocześnie charakter sprawy, na podstawie art. 207 § 2 Ppsa, odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości (pkt 4).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Olga Jasieniak*

stawa... ..