

**UCHWAŁA NR XIII/...../2025
RADY GMINY STARE BABICE**

z dnia 2025 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572 i 1907) oraz art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685) uchwala się, co następuje:

- § 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr V/33/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 7 kwietnia 2011 roku w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, stanowiącą Załącznik do niniejszej uchwały.
- § 2.** Upoważnia się Wójta Gminy Stare Babice do:
- 1) udzielenia odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 oraz do przekazania jej wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
 - 2) reprezentowania Rady Gminy Stare Babice w sprawie skargi, o której mowa w § 1, w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz reprezentowania Rady Gminy Stare Babice w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.
- § 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie
w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
wraz z odpowiedzią na skargę

W dniu 16 grudnia 2024 r. wpłynęła skarga dotycząca uchwały Nr V/33/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

W związku z powyższym zasadne jest podjęcie uchwały.



WÓJT GMINY STARE BABICE

Znak sprawy: RPP.0751.1.2025

Stare Babice, 07.01.2025 r.

Przewodniczący Rady Gminy Stare Babice
Pan Remigiusz Fijołek
ul. Rynek 21
05-082 Stare Babice

Odpowiedź na skargę
na akt prawa miejscowego Uchwałę nr V/33/11 Rady Gminy Stare Babice z 7 kwietnia 2011 r.
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn,

złożoną przez:

oraz

zam. ul.

zam. ul.

, reprezentowanych przez r. pr.
Kancelaria Adwokacka Sp. p., ul.

wnoszących o:

- 1) stwierdzenie nieważności,
ewentualnie
- 2) uchylenie Uchwały MPZP w części obejmującej:
 - a) brak dostosowania Uchwały MPZP do postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzonym Uchwałą nr XLI/435/18 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice;
 - b) wyeliminowanie z § 17 pkt 4 lit. g oraz §18 pkt 4 lit. g słów „netto”;
 - c) w § 8 usunięcie pkt 7 dopuszczającego sytuowania zabudowy ze ścianą bez otworów przy granicy działki budowlanej lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od tej granicy,
 - d) w § 18 pkt 4 lit a tiret pierwsze poprzez zmianę nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości nie mniejszej niż na „6 metrów” od linii rozgraniczających dróg KDL, KDD, KDW,
 - e) w § 18 pkt 4 lit d poprzez zmianę powierzchni biologicznie czynnej na co najmniej „70%”,
 - f) w § 18 pkt 4 lit e poprzez zmianę wskaźnika powierzchni zabudowy z 0,35 na 0,25,
 - g) w § 18 pkt 4 lit f poprzez zmianę wskaźnika intensywności zabudowy z „0,9” na „0,5”,
- 3) na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 PPSA, o zasądzenie od Organu na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych;
- 4) stwierdzenie, że Uchwała MPZP w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Zwracam się do Rady Gminy Stare Babice o wniesienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2024 roku do kancelarii Urzędu Gminy Stare Babice wpłynęło Wezwanie Rady Gminy Stare Babice w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnień, Uchwałą Nr V/33/11 z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn.

Przewodniczący Rady Gminy Stare Babice przekazał to wezwanie Wójtowi Gminy Stare Babice pismem z dnia 21 października 2024 r. z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnień Uchwałą Nr V/33/11 z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn.

W dniu 29 października 2024 roku do kancelarii Urzędu Gminy Stare Babice wpłynęło uzupełnienie w/w Wezwania Rady Gminy Stare Babice w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do usunięcia naruszenia interesu prawnego i uprawnień, Uchwałą Nr V/33/11 z dnia 7 kwietnia 2011 roku w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn.

W dniu 21 listopada 2024 roku Wójt Gminy Stare Babice przekazał Przewodniczącemu Rady Gminy Stare Babice stanowisko w sprawie w/w Wezwania stwierdzając, że cytując: „*Skarżąca w swoim wezwaniu podjęła się krytycznej ocenie prawnej ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wskazując jakie to ustalenia miały bądź mają wpływ na wykonywanie inwestycji przez skarżących. Argumenty zawarte w treści w/w wezwania mają charakter subiektywnej oceny, która nie ma żadnego związku z naruszeniem interesu prawnego skarżących i nie przeprowadzono żadnego dowodu jak obowiązujące ustalenia naruszają interes prawny skarżących, szczególnie, iż się wybudowali. Należy zwrócić szczególną uwagę na niebezpieczeństwo jakie wynika z tego typu działania. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylając poszczególne ustalenia planu miejscowego powoduje powrót do ustaleń wcześniejszych, które są jeszcze bardziej nieaktualne w ciągle zmieniającej się sytuacji, utrudniając działania inwestycyjne wszystkim inwestorom na danym terenie. W obecnej sytuacji tworzenia nowej struktury planów miejscowych, w oparciu o plan ogólny nie jest właściwe degradowanie obowiązującego planu miejscowego przez usunięcie jego kluczowych ustaleń, które spowodowałyby utrudnienia działań inwestycyjnych dla działek niezabudowanych lub wymagających rozbudowy bądź przebudowy.*”

W dniu 16 grudnia 2024 roku do kancelarii Urzędu Gminy Stare Babice wpłynęła Skarga na Uchwałę nr V/33/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 7 kwietnia 2011 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kwirynów, Stare Babice, Janów i Klaudyn.

W dniu 19 grudnia 2024 roku Rada Gminy Stare Babice podjęła Uchwałę Nr XII/117/2024 w sprawie nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. W uzasadnieniu tej uchwały przywołano treść w/w odpowiedzi Wójta Gminy Stare Babice.

Skarga zawiera obszerne uzasadnienie, którego nie będę przytaczał. Skarżący wskazali, iż są właścicielami dwóch nieruchomości znajdujących się w obszarze funkcjonowania skarżonego planu miejscowego, w miejscowości Klaudyn. Skarga i wezwanie zostały poprzedzone korespondencją, z treści której wynikało, iż **Skarżący nie są inwestorami w postępowaniu administracyjnym dotyczącym złożonego do Starosty Powiatu Warszawskiego Zachodniego wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie bliźniaczej na działce ew. nr we wsi Klaudyn, a jedynie sąsiadują z nieruchomością na której planowana jest inwestycja.** Wójt Gminy Stare Babice możliwie szczegółowo odpowiedział na zadane w dwóch pismach pytania

(kopie tych pism zostały dołączone do Skargi). W odpowiedziach zwrócono Skarżącym uwagę, że cytuję: „Wójt Gminy Stare Babice w zakresie nadanych kompetencji nie wydaje pozwoleń na budowę i nie sprawdza zgodności projektów z ustaleniami planu miejscowego. Także opinia – interpretacja Wójta nie wiąże Starosty – organu wydającego takie pozwolenia, do rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę zgodnie z taką opinią – interpretacją. Starosta jest powołany do sprawdzenia złożonego przez inwestora projektu w zakresie zgodności z ustaleniami planu miejscowego przed wydaniem pozwolenia na budowę.

Rada Gminy Stare Babice w 2011 r. uchwaliła dwa plany miejscowe dla prawie całego obszaru gminy. Proceduralnie uchwały te zostały rozdzielone z przyczyn technicznych, gdyż planowano dużą inwestycję na terenie byłego zamkniętego wysypiska komunalnego śmieci na terenie wsi Klaudyn i wymagano od gminy złożenia dokumentów w natychmiastowym terminie. W związku z tym teksty uchwał różnią się w niewielkim stopniu, aczkolwiek późniejszy plan poprawił niektóre ustalenia planu uchwalonego w kwietniu 2011 r.”

Skarżący w/w pismach zadali pytanie z tezą, cytując: „wnioskodawca zwraca się z zapytaniem, czy na terenie MN2 (w tym np. na działce o pow. 0,1824 ha) zgodna z MPZP będzie budowa dwóch budynków w zabudowie bliźniaczej, każdy z budynków dwulokalowy. Faktycznie taka interpretacja spowodowałaby powstanie 4 lokali na działce o powierzchni 1824 m². Przy takiej interpretacji **w rzeczywistości mogłaby więc powstać zabudowa szeregowa (4 lokalowa)**, która nie jest dopuszczalna przepisami MPZP na tym obszarze i niezgodna z wykładnią funkcjonalną prawa miejscowego.”

Zgodnie z ustaleniami MPZP na tym obszarze nie jest możliwa budowa budynku wielorodzinnego. Dwa budynki mieszkalne jednorodzinne dwulocalowe w zabudowie bliźniaczej zgodnie z prawem budowlanym nie są zabudową szeregową. Natomiast od trzech zbliżniaczonych ze sobą budynków można mówić o zabudowie szeregowej. Zabudowa czterolokalowa także nie jest zabudową szeregową. Skarżący próbowali udowodnić, że nie jest możliwe wydanie pozwolenia na budowę na tej działce dla zaprojektowanej przez Inwestora zabudowy. Starosta Warszawski Zachodni dnia 07.10.2024 r. wydał pozwolenie na budowę dla tej nieruchomości, mimo starań Skarżących, aby do tego nie dopuścić. Szczególnie w drugiej odpowiedzi Wójta Gminy zwrócono uwagę, że ustalenia planu dają różnorakie możliwości inwestowania na swoich nieruchomościach. Ustaleniami MPZP zostały określone ramy, w których każdy inwestor ma możliwość wykonania inwestycji wg własnych potrzeb. Wszystkie ustalenia zawarte w skarżonym MPZP były poprzedzone planami miejscowymi wykonanymi w 2000 i 2003 r., które miały znacznie mniejszą szczegółowość, niż skarżony plan.

Prawo do zaskarżenia uchwał na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje tym podmiotom, które wykażą się konkretnym, indywidualnym oraz aktualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego i wskażą okoliczności świadczące o tym, że interes ten został naruszony kwestionowanym aktem.

W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Przyjmowane więc w planie ustalenia co do przeznaczenia i warunków zabudowy konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania określonego terenu pozostają w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 kodeksu cywilnego (teza Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r.).

Skarżący nie określili w jaki sposób ustalenia skarżonego planu miejscowego naruszyły ich interes prawny. Skarżący pomimo, iż jako właściciele nieruchomości znajdujących się na obszarze zaskarżanego planu miejscowego mają legitymację do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to nie jest to nieograniczone prawo rzeczowe, np. do skarżenia innych nieruchomości na tym obszarze (nie są właścicielami wszystkich nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną we wsiach Klaudyn, Janów i Kwirynów). Dla uznania legitymacji skargowej podmiotu nie jest wystarczające wykazanie, że uchwała podjęta przez organ gminy

narusza jego pojmowany w sposób subiektywny interes faktyczny. Skarżący powinni bowiem wykazać, że interes ten znajduje ochronę w obiektywnie pojmowanym porządku prawnym. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że Skarżący Państwo zakupili nieruchomość ew. nr _____ we wsi Kludyn w 2015 r. w istniejącym stanie prawnym i na podstawie skarżonego planu miejscowego w 2018 r. zgłosili budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Znając zapisy skarżonego planu miejscowego w 2019 r. kupili kolejną nieruchomość – działkę ew. nr _____ we wsi Kludyn, natomiast zabudowana nieruchomość – działka ew. nr _____ została przekazana umową darowizny Panu _____ w 2021 r.

Podsumowując, możliwość zaskarżania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest istotnym elementem ochrony praw osób, których interesy zostały naruszone poprzez sprzeczne z przepisami decyzje planistyczne. Możliwość zaskarżenia planu nie ogranicza się wyłącznie do tych, którzy posiadają bezpośredni tytuł prawny do nieruchomości objętej planem, ale – zgodnie z aktualnym orzecznictwem – może również dotyczyć osób, które doświadczają negatywnych skutków uchwalenia na sąsiednich terenach. Warto jednak pamiętać, że skuteczne zaskarżenie planu wymaga nie tylko wykazania naruszenia interesu prawnego, ale również solidnego przygotowania merytorycznego, tzn. określenia jak ustalenia skarżonego planu mają negatywny wpływ na ich nieruchomości.

Praktycznie cała merytoryczna treść skargi dotyczy tematyki zastrzeżonej dla uprawnień Rady Gminy, a następnie Wojewody Mazowieckiego, sprawdzającego przedłożoną mu uchwałę przez Radę Gminy w zakresie zgodności z obowiązującym prawem. Oczywiście, po trzynastu latach od uchwalenia planu miejscowego, po wydaniu setek orzeczeń przez różne składy Sądów Administracyjnych może być inne spojrzenie na sprawdzanie zgodności ustaleń planu miejscowego z prawem, pomimo rzetelnego przeprowadzenia przez Wójta Gminy procedury zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i pomimo nie wniesienia przez Wojewodę skargi na uchwalony plan miejscowy.

Skarżący pomimo, iż wybudowali lub wybudują swoje inwestycje na podstawie ustaleń zaskarżanego planu miejscowego, postulują uchylenie przez Sąd Administracyjny konkretnych ustaleń planu miejscowego, które dotyczą trzech dużych wsi, które są aktywne inwestycyjnie, co może w przyszłości poważnie zakłócić podstawę finansowania inwestycji infrastrukturalnych w tej części Gminy Stare Babice. W okresie obowiązywania tego planu miejscowego Starosta Warszawski Zachodni wydał kilkaset pozwoleń na budowę różnych obiektów budowlanych, w największej ilości budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Skarżący wnoszą o cytuję: „*stwierdzenie, że Uchwała MPZP w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku*”. Taka sytuacja wygenerowałaby brak możliwości działań inwestycyjnych na terenie całego obszaru obowiązywania skarżonego planu miejscowego.

Można stwierdzić, że sytuacja, w której badano zgodność uchwalanego planu miejscowego ze studium gminy i częste uchylenie przez Sądy Administracyjne ustaleń planów funkcjonowała równolegle z wydawaniem przez gminy decyzji ustalających warunki zabudowy dla bardzo dużych inwestycji w niezgodności z ustaleniami obowiązujących studiów gminy. Odejście w zmienionej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym od Studium gminy na rzecz Planów ogólnych gminy i innych zmian dotyczących ustalania warunków zabudowy w formie decyzji administracyjnych, jest wynikiem tej w/w powstałej sytuacji, w której karano gminy aktywnie tworzące plany miejscowe, a podnoszono niewspółmiernie te gminy, które tych planów nie tworzyły, i opierały się na prowadzeniu inwestycji na podstawie decyzji administracyjnych.

Jednym z ustaleń planu jest minimalna odległość zabudowy od granicy sąsiedniej działki budowlanej, określona w planie miejscowym, cytuję: § 8 ust. 3 pkt 7 „*dopuszczenie sytuowania zabudowy ze ścianą bez otworów przy granicy działki budowlanej lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od tej granicy*”. Ustalenie to szczególnie w gminie wiejskiej jaką jest gmina Stare Babice jest niezbędne, gdyż przeważająca część starej zabudowy gospodarczej tak jest

zlokalizowana, a także duża liczba istniejących budynków mieszkalnych znajduje się na wąskich działkach, często nieznacznie szerszych niż 16 m. Bez tego ustalenia inwestorzy mogą mieć problemy z przebudowywaniem i rozbudowywaniem takich obiektów. Przepis w zmienionym obecnie obowiązującym prawie budowlanym stał się obligatoryjny, a stało się to wiele lat po uchwaleniu skarżonego planu miejscowego.

Następnym ustaleniem planu jest możliwość budowy więcej niż jednego budynku na działce, określona w planie miejscowym, cytuję: §8 ust. 3 pkt 13 „dopuszcza się na działce usytuowanie więcej niż jednego budynku, o funkcji podstawowej pod warunkiem takiego ich usytuowania względem siebie, aby możliwy był w przyszłości podział terenu działki zgodny z parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustalonymi w przepisach szczegółowych planu”. Ustalenie to jest niezbędne w przypadkach wprowadzenia zabudowy jeszcze przed podziałem dużych powierzchniowo nieruchomości. Przed uchwaleniem skarżonego planu miejscowego w 2011 roku władze gminy zwróciły uwagę na coraz częściej pojawiającą się zabudowę wykonywaną rodzinnie przez „mini deweloperów”, stąd wprowadzono dopuszczenie tego typu zabudowy z ograniczeniem ustalonym w planie. Jeśli zabudowa nie spełnia wymagań określonych w MPZP, to Wójt Gminy nie wyrażał i nie wyraża zgody na podział nieruchomości, a właściciele lokali muszą funkcjonować ze współwłasnością nieruchomości. Bardziej niepokojąca jest możliwość budowy jednego budynku mieszkalnego na więcej niż jednej działce bez przeprowadzenia ich połączenia (zgodnie z wydaną decyzją administracyjną, wydaną w procedurze podziału nieruchomości), co może faktycznie powodować nadużycie planistyczne i nieuprawnioną budowę dwóch budynków zamiast jednego.

Gmina uważa, iż bezdyskusyjne jest uznanie zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznej jej kompetencji w dziedzinie kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Konkretyzuje to sformułowaną w Konstytucji RP zasadę domniemania kompetencji realizacji zadań publicznych przez gminę. Stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może prowadzić do zastąpienia gminy w rozstrzygnięciach strategicznych o kierunkach rozwoju gminy przez inne organy, instytucje czy pojedynczych właścicieli.

W związku z niniejszą skargą Urząd Gminy Stare Babice wystąpił do Starosty Warszawskiego Zachodniego o udostępnienie dokumentów związanych z wydanym pozwoleniem na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie bliźniaczej na działce ew. nr _____ we wsi Klaudyn, w celu sprawdzenia stanu faktycznego projektowanej inwestycji. Starosta przekazał elektroniczną kopię tych dokumentów i można jednoznacznie stwierdzić, że zabudowa ta nie odbiega zasadniczo od budowanych w gminie Stare Babice budynków mieszkalnych i nie wpływa ponad miarę na nieruchomości sąsiednie, w tym nieruchomości Skarżących. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, iż będzie to zabudowa nie wpływająca na charakter już ukształtowany na tym obszarze gminy.

Mając na uwadze całokształt sprawy uważam, iż ustalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice przyjętego Uchwałą Nr V/33/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 7 kwietnia 2011 r. nie naruszają interesu prawnego i interesu faktycznego Skarżących, zaś sam proces sporządzania planu był wykonany zgodnie z przepisami prawa.

Uwzględniając powyższe wnoszę o oddalenie skargi w całości.

Z poważaniem

WÓJT
Stawomir Sumka