



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Mariola Jaroszevska

Sędziowie:

Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.)

Asesor WSA Magdalena Dobek - Rak

Protokolant

Starszy Sekretarz Sądowy Agnieszka Pazdykiewicz

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2019 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy
ze skargi

na uchwałę Rady Miejskiej w Żukowie

z dnia 30 stycznia 2018 r. nr XLIX/600/2018

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy
Świat” w części wsi Barniewice

1. stwierdza nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej karty terenu 2.ZK w zakresie obejmującym działkę nr 317/24, nr KW
2. oddala skargę w pozostałym zakresie,
3. zasądza od Rady Miejskiej w Żukowie na rzecz skarżącego kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Izabela Adamowicz

Uzasadnienie

Uchwałą z 30 stycznia 2018 r. nr XLIX/600/2018 Rada Miejska w Żukowie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł zarzucając uchwale naruszenie:

1. art. 7b k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), dalej u.p.z.p., w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji RP, polegającym na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym oraz nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24, nr KW , poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania celu oraz słusznego interesu społecznego,

2. naruszenie art. 7b k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji RP, polegającym na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym i nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24 poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania w jej obrębie pasa terenów aktywnych przyrodniczo łączącego jezioro Wysockie z terenami leśnymi w obrębie Barniewice i z korytarzem ekologicznym rowu melioracyjnego -"Struga Wysocka",

3. naruszenie art. 7 b k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji RP, polegającym na braku zachowania zasady proporcjonalności i bezzasadnym i nieadekwatnym ograniczeniu skarżącemu prawa własności nieruchomości tj. działki nr 317/24, poprzez jej zakwalifikowanie i przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice, jako terenów zieleni krajobrazowej, pomimo braku występowania niekorzystnych warunków ekofizjograficznych dla lokalizowania zabudowy,

4. naruszenie art. 6 k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, polegającym na braku zachowania zasady równości w sytuacji

wyłączenia działki nr 317/24 z zabudowy (tereny 2.ZK), pomimo dopuszczenia takiej funkcji na sąsiednich działkach 319/35, 319/34 (tereny 9 MN),

5. naruszenie art. 20 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice niezgodnego z uchwałą nr XVII/171/2015 Rady Miejskiej Żukowa z dnia 27 października 2015 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żukowo,

6. naruszenie art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. polegającym na wyłączeniu z zabudowy działki 317/24 związku z zaplanowaniem obszaru wód płynących (tereny WP) w oderwaniu od stanu faktycznego tj. lokalizacji cieków wodnych, który na wysokości działki 317/24 przebiega poza obszarem planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice,

7. naruszenie art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. polegającym na wyłączeniu z zabudowy działki 317/24, w związku z zaplanowaniem obszaru wód płynących (tereny WP) w oderwaniu od stanu prawnego wynikającego z aktualnych danych z ewidencji gruntów, w sytuacji braku prawnego uregulowania linii brzegowej cieków na dzień sporządzenia planu,

8. naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 2, 3, 6, 7, 12, u.p.z.p..

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącego podał, że jest on właścicielem działki nr 317/24, która została przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej Gminy Żukowo zakwalifikowana w planie zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice jako część jednostki 2.ZK tereny zieleni krajobrazowej, na których wyłączono możliwość zabudowy. Interes prawny skarżącego wynika z art. 140 Kodeksu cywilnego. Pełnomocnik skarżącego wskazał, że w dniu 11 lipca 2017 r., skarżący złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki nr 317/24. Postanowieniem z 9 sierpnia 2017 r., Burmistrz Gminy Żukowo zawiesił postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie z uwagi na wszczętą procedurę dotyczącą uchwalenia planu miejscowego.

Wskazał skarżący, że znaczne ograniczenie jego prawa własności nastąpiło z uwagi na rzekomą konieczność wykorzystania działki nr 317/24 jako terenu aktywnego przyrodniczo łączącego jezioro Wysockie z terenami leśnymi w obrębie Barniewice i z korytarzem ekologicznym rowu melioracyjnego „Struga Wysocka”.

Zarzucił skarżący, że Rada Miejskiej w Żukowie uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego w oderwaniu od stanu faktycznego, w szczególności od rzeczywistego przebiegi ciek wodny, który na wysokości działki nr 317/24 przebiega poza obszarem planu na terenach lasów państwowych. Powyższe znajduje potwierdzenie zarówno w treści prognozy oddziaływania na środowisko jak i mapach opartych na fotografiach satelitarnych (vide: program google maps). Nadto występowania ciek wodny nie potwierdza dokumentacja geodezyjna, jak również pochodząca od zarządu gospodarki wodnej. W rzeczywistości bowiem ciek wodny nie występuje na działce nr 317/24. Natomiast działka nr 317/24 graniczy z terenami leśnymi. Przedłożył skarżący protokół z oględzin z 3 października 2018 r. w sprawie wniosku o ustalenie linii brzegowej jeziora Wysockiego oraz ciek naturalny - Strugi Wysockiej w miejscowości Chwaszczyno i Barniewice, który potwierdza w jego ocenie wymienioną okoliczność.

Podkreślił skarżący, że nawet gdyby przyjąć, że ciek wodny tzw. „Struga Wysocka”, występuje w granicach działki 317/24, to wyłączenie całości nieruchomości z możliwości zabudowy jest sprzeczne ze słusznym interesem skarżącego. Działka 317/24, jest na tyle duża, a w szczególności szeroka, że można pogodzić słuszy interes społeczny ze słusznym interesem skarżącego. Szerokość działki od granicy lasu wynosi 25 metrów. Zatem istnieje możliwość ustanowienia na działce nr 317/24 terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN z nieprzekraczalną linią zabudowy oddaloną od ciek wodny w odległości 9 metrów. Zdaniem skarżącego utrzymanie aktualnych zapisów uchwały Rady Miejskiej w Żukowie nr XLIX/600/2018 będzie stanowiło nadużycie władztwa planistycznego i nadmierną ingerencję w przysługujące mu prawo własności przy braku jakiegokolwiek uzasadnienia interesu społecznego. Natomiast rozwiązanie proponowane przez skarżącego pozwoli na zachowanie celu społecznego przy zachowaniu równowagi z celem indywidualnym.

Uzasadniając pkt 5 skargi wskazał skarżący, że brak zachowania zasady równości polega na wyłączeniu działki nr 317/24 z zabudowy (tereny 2.ZK) pomimo

dopuszczenia takiej funkcji na sąsiednich działkach 319/35, 319/34 (tereny 9.MN). Uwypuklił skarżący, że działka 317/24 i 317/23 stanowiły pierwotnie jedną nieruchomość oznaczoną na planie zagospodarowania przestrzennego nr 317/8. Działki 317/23 i 317/24 są częścią terenu 2.ZK. Jak wynika z części graficznej planu zagospodarowania przestrzennego, pomiędzy terenami 9.MN i 7.MN jest widoczny bezcelowy wylom w terenie oznaczony 2.ZK. Tym samym doszło do załamania granicy działek w ramach terenów 9.MN i 7.MN w zakresie ich funkcji. Jednocześnie wskazał skarżący, że ewentualne dopuszczenie funkcji MN na części działek znajdujących się na terenach 2.ZK, w tym na działce 317/24 (obszar użytków PS V i R VI) wyeliminuje „załom” i wyprostuje linię graniczną pomiędzy jednostkami MN i 2.ZK. Zaakcentował przy tym, że dla sąsiadujących nieruchomości znajdujących się min. na terenach 9.MN tj. działek nr 319/35 i 319/34 zostały uprzednio wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja dotycząca działki nr 319/35 została wydana w dniu 10 czerwca 2014 r.).

Zdaniem skarżącego powyższe jest sprzeczne z zasadą kontynuacji funkcji zabudowy, albowiem tereny 2.ZK są otoczone z 3 stron zabudową mieszkaniową ekstensywną. Zdaniem skarżącego logiczne jest, że linia zabudowy nie powinna mieć załamania. Nadto skarżący stoi na stanowisku, iż wprowadzenie funkcji MN na części działki 317/8 stanowiącej użytki PS V i R VI oraz funkcji ZK na użytku N, jest rozwiązaniem w pełni kompromisowym, umożliwiającym z jednej strony zagwarantowanie interesu Gminy poprzez utworzenie terenu „zielonego” spełniającego funkcję ochronną dla cieku wodnego, a z drugiej strony, zaspokojenie słusznego interesu właściciela.

Uzasadniając twierdzenie o sprzeczności kwestionowanej uchwały ze Studium wskazał skarżący, że:

a. zgodnie ze studium w gminie Żukowo wyróżniono 5 rejonów. Miejscowość Barniewice została zaliczona do rejonu środkowego (vide: str. 22 studium). Nadto zapisy zawarte na stronie 28 studium zaliczają do najistotniejszych problemów i zagrożeń ładu przestrzennego min.:

„fragmentaryczny, ale intensywny rozwój nowej zabudowy, związanej głównie z napływem mieszkańców z terenu Trójmiasta, szczególnie widocznym w części północnej gminy (okolice Banina, Pępowa, Chwaszczyno, Tuchomia, Miszewka itp.); co skutkuje powstawaniem indywidualnych zespołów zabudowy oderwanych

od siebie przede wszystkim przestrzennie i funkcjonalnie, bez osadzenia ich na ogólnym szkieletcie rozwoju gminy."

Tymczasem wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienionymi zapisami. Nowopowstała zabudowa na działce 317/24 nie będzie oderwana od pozostałej zabudowy znajdującej się działkach granicznych. Powyższe pozwoli na zachowanie ładu przestrzennego i charakteru okolicy, gdzie występuje zwarta zabudowa domów jednorodzinnych.

b. Na stronie 44 studium znajdują się zapisy dotyczące przydatności środowiska dla potrzeb społeczno gospodarczych, cyt.:

"Barniewice: progi rozwojowe występują w układzie północ - południe, głównie wzdłuż dwóch cieków wodnych, terenów podmokłych (lokalne korytarze ekologiczne) i terenów leśnych; te same progi ograniczają rozwój osiedla Nowy Świat, które może potencjalnie rozwijać się wzdłuż granicy z Miastem Gdańsk,"

Z przedmiotowego zapisu wynika, iż osiedle Nowy Świat, na którym znajduje się działka 317/24 powinno rozwijać się w stronę Gdańska od cieku wodnego znajdującego się na granicy terenów 2.ZK. z lasem. Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

c. Na stronie 87 studium znajdują się zapisy dotyczące obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemskich, cyt.:

"Zagrożenie morfodynamiczne na obszarze gminy ma znaczenie lokalne i głównie potencjalne. Duże wysokości względne i nachylenia zboczy dolin stwarzają zagrożenie morfodynamiczne zwłaszcza przy występowaniu naprzemian warstw utworów piaszczystych i gliniastych. Potencjalne zagrożenie potęgować mogą niewłaściwe lokalizacje obiektów, brak roślinności na stokach i występowanie sztucznych podcięć zboczy (skarp)."

"Wg „Rejestracji i inwentaryzacji naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)" oraz informacji Starostwa Powiatowego w Kartuzach na terenie gminy Żukowo nie występują zarejestrowane tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi."

Nawet zatem gdyby przyjąć, iż część działki 317/24 pozostaje lekko nachylona to zgodnie z zapisami studium nie występuje zagrożenie ruchami masowymi ziemi.

Powyższe oznacza, iż na przedmiotowej działce można prowadzić procesy inwestycyjne polegające na wybudowaniu budynków.

Na marginesie wskazał skarżący, iż zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 1 oraz 15 ust. 3 pkt 5a miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do zagospodarowania działek w sposób zabezpieczający sąsiednie tereny i drogi przed spływem wód oraz odprowadzania wód opadowych do gruntu bezpośrednio lub poprzez system. Powyższe również pozwala na wyłączenie działki 317/24 z terenów zieleni krajobrazowej. Skoro bowiem właściciele nieruchomości muszą zapewnić odprowadzanie i spływ wód we własnym zakresie przy poszanowaniu działek sąsiednich, to ewentualny niewielki spadek na części działki 317/24 nie może być wykorzystywany dla celów odprowadzenia wody z działek wchodzących w skład terenów 8.MN. Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

e. Na stronie 106 studium znajdują się zapisy dotyczące wizji rozwoju gminy Żukowo jako gminy zintegrowanych, aktywnych mieszkańców o rozwiniętej gospodarce, sprawnym rolnictwie i wysokiej jakości warunkach życia. Zgodnie trzecim priorytetem jednym z głównych celów gminy jest dbałość o ład przestrzenny, który może zostać zrealizowany poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego z dominacją zabudowy jednorodzinnej zorganizowanej w osiedla. Skoro zatem gmina winna zmierzać do zapewnienia ładu przestrzennego to można go osiągnąć poprzez ustanowienie na terenach 2.ZK zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przy jednoczesnym określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy. Przy czym nieprzekraczalna linia zabudowy winna biec wzdłuż od narożnika granic I.ZK, 10.MN i 9.MN do maksymalnie wysuniętego w stronę lasu punktu terenów 7.MN. Takie rozwiązanie zapewni harmonię ładu przestrzennego, albowiem powstanie czytelna i równa granica pomiędzy terenami zieleni krajobrazowej, a terenami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Nowopowstałe budynki będą miały dostęp do drogi wewnętrznej 6.KDW. Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

f. Na stronie 108 studium znajdują cele i kierunki realizacji polityki przestrzennej gminy Żukowo, cyt.

„W celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gminy oraz realizacji celów, przyjmuje się następujące założenia kształtowania struktury funkcjonalnej, przestrzennej, społecznej i gospodarczej gminy: tworzenie podstaw niekonfliktowego i racjonalnego rozwoju i wykorzystania przestrzeni, poprawy ładu przestrzennego oraz podniesienia atrakcyjności środowiska zurbanizowanego, poprzez m.in.: wykorzystanie dla celów inwestycyjnych w pierwszym rzędzie rezerw terenowych na obszarach zainwestowanych oraz wykorzystanie obszarów najbardziej przydatnych pod względem warunków infrastrukturalnych, o korzystnych powiązaniach komunikacyjnych (istniejących i planowanych) z obszarami zewnętrznymi, szczególnie w obrębie obszaru Żukowskiego Korytarza Inwestycyjnego i drogi Miszewko - Rębiechowo - Gdańsk (drogi powiatowej nr 1901).”.

Z przedmiotowego zapisu wynika, iż w pierwszej kolejności należy inwestować na rezerwach terenowych na obszarach już zainwestowanych. Skoro zatem najbliższa okolica działki 317/24 posiada liczne inwestycje polegające na zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, to nie powinno być żadnych przeszkód do zakwalifikowania przedmiotowej działki do wymienionych terenów (MN). Zaznaczył skarżący, że działka 317/24 pozostaje w zwartej zabudowie innych domów jednorodzinnych i z tego względu powinna być traktowana jako naturalna rezerwa dla dalszych inwestycji mieszkaniowych na terenie gminy. Nadto z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo innych działek budowlanych oraz drogi, działka 317/24 będzie miała zapewniony dostęp do infrastruktury i komunikacji. Powyższe pozostaje również w zgodzie z kolejnym zapisem znajdującym się w studium na stronie 108 i 109, który stanowi, cyt.:

„tworzenie warunków bezpieczeństwa i zaspokojenia potrzeb mieszkańców, wzrostu integracji społecznej, identyfikacji i satysfakcji mieszkańców z miejsca zamieszkania, poprzez m.in.: rozwój zabudowy mieszkaniowej, z wykorzystaniem w pierwszej kolejności obszarów wyposażonych w infrastrukturę techniczną lub położonych w jej pobliżu.”.

Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

g. Na stronie 112 studium znajdują się zapisy dotyczące kierunkowej struktury zagospodarowania przestrzennego, gdzie wskazano, iż cyt.:

„Punktem wyjścia do kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy Żukowo jest ocena istniejącego i przesądzonego w miejscowych planach oraz prawomocnych decyzjach administracyjnych zagospodarowania przestrzennego. Dla wzmocnienia założeń oraz realizacji celów przyjętych w studium, w tym kreowania i kontynuacji zrównoważonego rozwoju, przeprowadzono strukturalizację funkcjonalno -przestrzenną obszaru gminy, która między innymi pozwoliła na wyznaczenie obszaru przyrodniczo-krajobrazowego, stanowiącego nadrzędny szkielet, przenikający cały obszar gminy oraz dwóch stref funkcjonalno -przestrzennych, identyfikujących różne uwarunkowania i przesłanki w zakresie kierunku i intensywności rozwoju gminy.”

Na stronie 112 i 113 studium zaliczono Barniewice do tzw. strefy negocjacji, której podstawowym celem jest rozwój wielofunkcyjny i gospodarczy. Równoważnikiem dla strefy negocjacji jest strefa tożsamości. Jak wynika z zapisu studium strefa negocjacji zmierza do rozwoju osadniczego, gdzie dominują funkcje mieszkaniowe w tym jednorodzinne. Granicą strefy negocjacji i tożsamości są elementy środowiska przyrodniczego w tym progi ekofizjograficzne. Podkreślił skarżący, że działka 317/24 leży na granicy lasu z niewielkim ciekim wodnym występującym po stronie terenów leśnych, który stanowi naturalny próg. Skoro zatem granica pomiędzy strefą tożsamości przebiega wzdłuż cieku wodnego, to działka 317/24 winna wchodzić do terenów zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowej. Tym samym zostałyby zapewnione jasne i czytelne granice pomiędzy terenami mieszkaniowymi, a terenami zieleni - cyt. str. 112 i 113 Studium:

„Strukturalizacja obszaru gminy jest podstawą do formułowania polityki przestrzennej według dwóch następujących stref:

a) strefy negocjacji - wyznaczającej kierunek intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego - kontynuacji urbanizacji z obszarów miast Gdańska i Gdyni.

Strefa ta obejmuje obszar północno - wschodni gminy, wraz z miejscowościami: Banino, Pępowo, Leżno, oraz częściowo Chwaszczyno, jako ośrodkami wspomagającymi dla miasta Żukowo i miejscowościami Barniewice i Czaple, w których także przewiduje się dynamiczny rozwój gospodarczy.”

„Obie strefy - tożsamości i negocjacji wyłaniają się dość czytelnie w swoim zasięgu przestrzennym, szczególnie poprzez istniejące elementy środowiska przyrodniczego i ograniczenia w zagospodarowaniu wynikające z naturalnych

progów ekofizjograficznych oraz barier związanych z istniejącym i planowanym przebiegiem tras komunikacji drogowej. W strefie negocjacji widoczne są tendencje aktywnego, intensywnego rozwoju osadniczego i gospodarczego, związanego z migracją mieszkańców i przedsiębiorców z Trójmiasta. Na obszarze tym dominują funkcje mieszkaniowe w tym jedno- i wielorodzinne, usługowe dopełniające strukturę mieszkaniową oraz produkcyjno-usługową i magazynową, w rejonach związanych z Portem Lotniczym im. Lecha Wałęsy oraz pozostałymi terenami produkcyjnymi. Rozwój tego terenu poprzez powiązania ludnościowe, przestrzenne oraz infrastrukturalne, nie może odbywać się bez porozumienia pomiędzy gminą Żukowo, a miastami Gdańskiem i Gdynią."

Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

h. Na stronie 114 studium określono kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Żukowo. Zgodnie z zapisami studium wprowadzono dominujące przeznaczenie, kierunki rozwoju i zasady zagospodarowania strefy negocjacji, którymi są dynamiczny rozwój osadniczo gospodarczy. Gmina Żukowo winna zatem wzmacniać charakter i walory danego obszaru. Jeśli zatem działka 317/24 znajduje się wśród zwartej zabudowy domów jednorodzinnych to powinna zaliczać się terenów mieszkaniowych MN. Nadto cały teren 2.ZK powinien zostać zakwalifikowany do terenów MN, albowiem granica pomiędzy terenami zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowej, a terenami zielonymi i lasem jest jednoznaczna i przebiega wzdłuż cieku wodnego 1 WP, znajdującego się po stronie terenów leśnych. Natomiast ostateczne zakwalifikowanie winno nastąpić na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

cyt.:

** „Wyszczególnienie na danym obszarze dominujących funkcji nie oznacza realizacji zagospodarowania lub zabudowy wyłącznie w zgodności z tymi funkcjami. Przesądza natomiast o preferencjach i kierunkach rozwoju, które w sposób oczywisty wzmocnią charakter i walory danego obszaru. Funkcje w poszczególnych obszarach zostały ustalone nie tylko na podstawie uwarunkowań i analiz predyspozycji terenów, ale także na podstawie obowiązujących ustaleń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach administracyjnych, przesądzających o ich występowaniu. Oznacza to, że funkcje określone jako*

dominujące będą najczęściej tymi, które ilościowo będą przeważały na danym obszarze i będą narzucać typ i charakter obszaru w ogólności, nie zaś jednostkowych terenów przeznaczonych dla realizacji zagospodarowania i zabudowy. Jest możliwe zatem, aby na danym obszarze rozwijały się funkcje inne niż wymienione, w tym funkcje wyszczególnione jako dopuszczone, jednak powinno to zostać szczegółowo przeanalizowane na etapie analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu, przy szczególnym uwzględnieniu charakteru obszaru w którym teren się znajduje i przy uwzględnieniu niezbędnych standardów dla funkcji dominujących. W „Studium...” w celu ograniczenia możliwości powstawania konfliktów, ustala się dla poszczególnych obszarów funkcje, które są wykluczone na danym obszarze. Wykluczenie to nie dotyczy istniejącego lub przewidzianego w miejscowych planach przeznaczenia terenu. Na terenie całej gminy obowiązuje zasada rozwoju przestrzennego polegająca na koncentracji zabudowy w lokalnych ośrodkach i wzdłuż dróg w oparciu o dostęp do infrastruktury technicznej. Granice pomiędzy poszczególnymi obszarami są jednoznaczne wtedy, kiedy wynikają z istniejących linii podziałów na działki lub użytki np. leśne, z przebiegu infrastruktury technicznej, w tym drogowej lub przebiegają po innych granicach unormowanych prawnie. Jeżeli nie ma przesłanek, według których dany teren, położony na granicy obszarów, mógłby być zakwalifikowany do danego obszaru wyznaczonego w „Studium...”, wówczas przesądzenie powinno nastąpić na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

Podkreślił skarżący, że o charakterze obszaru działki 317/24 przesądza okoliczna zabudowa domów jednorodzinnych znajdujących się na działkach sąsiednich.

Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

i. Na stronie 131 studium określono tereny wyłączone spod zabudowy. Wskazał skarżący, że działka 317/24 nie znajduje się na terenach wskazanych w studium. W szczególności przedmiotowa działka nie jest terenem podmokłym. Powyższe oznacza, iż nie powinno być przeszkód do zakwalifikowania działki 317/24 do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

j. Na stronie 159 studium doprecyzowano obszary problemowe, do których zaliczono Nowy Świat, cyt.:

„Na terenie gminy wyznaczono obszary problemowe, w obrębie których występują szczególne zjawiska lub konflikty z zakresu gospodarki przestrzennej. Obszary te zaleca się do opracowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy czym na części obszarów obowiązują już plany miejscowe, a na części plany są w trakcie opracowania. Zalecenie może być realizowane w całości lub dla części obszaru problemowego, jednakże zawsze na podstawie indywidualnych analiz dotyczących całego obszaru problemowego objętego zaleceniem.”

„OP3 - obszar w rejonie Nowy Świat i jeziora Wysockiego - obszar ustalenia zasad zagospodarowania i zabudowy terenu”

„ Obszar problemowy OP3 położony jest w strefie negocjacji na obszarze dynamicznego rozwoju osadniczego i gospodarczego. Istniejący stan zagospodarowania obszaru i planowane we wnioskach złożonych do zmiany studium zagospodarowanie wymaga uporządkowania i ustalenia indywidualnych wskaźników i parametrów urbanistycznych, z uwzględnieniem rozwoju infrastruktury technicznej na tym obszarze.”

W tym zakresie zapisy studium wyraźnie wskazują na występowanie problemów, na obszarze Nowego Świata, które powinny być rozwiązane na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Indywidualna analiza działki 317/24 pozwala na ustalenie, iż znajduje się na terenach zurbanizowanych, oddzielonych od lasu ciekim wodnym. Przedmiotowa działka znajduje się na terenie 2.ZK, który jest otoczony działkami budowlanymi. Do terenów 2.ZK dochodzi droga wewnętrzna 6.KDW. Na marginesie podniósł skarżący, że działka 317/24 spełnia wszystkie warunki dla wydania decyzji o warunkach zabudowy. Powyższe umożliwia zakwalifikowanie działki 317/24 do terenów zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowej. Ewentualne przeznaczenie działki 317/24 powinno nastąpić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny MN.

Mając na uwadze niniejszy zapis, wyłączenie działki 317/24 z terenów MN jest niezgodne z wymienioną częścią studium.

Przechodząc do zarzutów skargi wymienionych w pkt 9 wskazał skarżący, że skarżona uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 u.p.z.p., a zwłaszcza jego przepisy wymienione w:

- pkt 2 wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- pkt 3 walory architektoniczne i krajobrazowe,
- pkt 6 walory ekonomiczne przestrzeni,
- pkt 7 prawo własności,
- pkt 12 zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

Uzasadniając to twierdzenie podkreślił skarżący, że skoro nieruchomości sąsiednie zostały zabudowane jednorodziennymi budynkami mieszkalnymi i mają podobną charakterystykę to zasadnym jest zmiana terenów 2.ZK na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W ten sposób zostaną zachowane wymagania ustawy w zakresie ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury. Nadto takie rozwiązanie zapewni spójność krajobrazu, albowiem wyraźna linia lasu przebiega za ciekim wodnym znajdującym się na terenach leśnych. Tymczasem tereny położone pomiędzy ciekim wodnym, a 8.MN winny być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne mieszkaniowe. Powyższe umożliwi również zachowanie walorów ekonomicznych przestrzeni, gdyż teren 2.ZK będzie umożliwiał zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy przy poszanowaniu pozostałych terenów zielonych oraz lasu.

Za niemniej ważny argument przyjął skarżący konieczność poszanowania jego prawa własności. Prawo własności jest fundamentalnym prawem, które umożliwia właścicielowi wykorzystywanie działki zgodnie ze jego wolą i możliwościami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nadto zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 7 oraz art. 2 ust. 3 u.p.z.p. organ ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, waży interes publiczny, interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Podkreślił także skarżący, że nie występuje interes publiczny, którego celem jest zachowanie terenów 2.ZK jako terenów zieleni krajobrazowej. Tereny wskazane jako 2.ZK nie stanowią części parków, terenów rekreacyjnych lub niezbędnych dla innych celów publicznych. Zachowanie terenów 2.ZK w charakterystyce terenów zieleni

krajobrazowej spowoduje faktyczne ich zdegradowanie oraz brak właściwego zagospodarowania. Aktualnie działka 317/24 jest w znacznej części wyrównana, wykarczowana i przygotowana pod ewentualne rozpoczęcie inwestycji budowlanej. Okolicznością potwierdzającą charakter działki oraz jej przygotowanie do procesu inwestycyjnego jest wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast przeznaczenie terenów 2.ZK jako terenów zieleni krajobrazowej powoduje naruszenie istotnego interesu prywatnego

Skarżący nie będzie mógł rozpocząć inwestycji budowlanej na działce 317/24. Powyższe spowoduje znaczną szkodę skarżącego, który mając w dyspozycji nieruchomość gruntową o walorach podobnych do działek sąsiednich ma bezzasadnie ograniczone prawo własności.

Zaakcentował skarżący również, że jawność i przejrzystość procedur planistycznych polegać powinna nie tylko na planowaniu przestrzennym z poszanowaniem prawa mieszkańców do informacji, ale również na równym traktowaniu wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy. Skoro zatem nie było przeszkód do wydania decyzji o warunkach zabudowy właścicielom terenów sąsiednich znajdujących się na terenach 7.MN, 8.MN, 9.MN, to takie same możliwości winien mieć właściciel działki 317/24. Oczekiwanie skarżącego w tym zakresie jest również uzasadnione faktycznym podobieństwem działek z terenów 7.MN, 8.MN, 9.MN.

Nie bez znaczenia dla ostatecznego uznania działki 317/24 jako terenu przeznaczonego pod jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe jest też definicja „ładu przestrzennego” zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z której wynika, iż przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Skoro zatem działka 317/24 jest z 3 stron otoczona terenami przeznaczonymi pod jednorodzinną zabudowę mieszkaniową to zachowanie ład przestrzenny może zostać zachowane tylko poprzez uwzględnienie wniosków

W innym przypadku ład przestrzenny zostanie istotnie zaburzony, albowiem powstanie wyrwa pomiędzy terenami 7MN, 8MN i 9.MN. Zawraca skarżący uwagę, że tereny 10.MN, 9.MN i 7.MN w zdecydowany sposób wychodzą poza linię

graniczną terenów 8.MN. Dla zachowania ładu przestrzennego tereny 2.ZK winny zostać uznane jako tereny zabudowy mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Żukowo wskazała, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy oraz że ustalenie ograniczeń w zakresie możliwości zabudowy, poprzez wskazanie terenów zieleni krajobrazowej, nie może stanowić przekroczenia przysługującego organowi władztwa planistycznego.

Wskazanie na działce 317/24 terenów zieleni krajobrazowej wynika z warunków ekofizjograficznych działki. Przedmiotowa działka położona jest poniżej miejscowości Nowy Świat co potwierdzają rzędne terenu na dołączonej mapie informacyjnej. Działka miała charakter podmokłej, pierwotnie przepływał przez nią ciek wodny. W związku z powyższymi warunkami hydrologicznymi działki nie pozwalały na inne przeznaczenie działki w planie miejscowym niż tereny zieleni krajobrazowej, a w szczególności na przeznaczenie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zaznaczył pełnomocnik organu, że Burmistrz sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami Studium. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wskazuje działkę nr 317/24 obręb Barniewice pod następującą politykę przestrzenną: obszary przyrodniczo - krajobrazowe.

W granicach wskazanych w Studium obszarów przyrodniczo – krajobrazowych dopuszczono :

- Funkcje dominujące: rozwój niekubaturowych funkcji rekreacyjnych, turystycznych i sportowych oraz terenów rolnych, wód i zieleni, w tym lasów i dolesień.
- Funkcje dopuszczone:
 - rolnictwo, ogrodnictwo, produkcja rolna,
 - mieszkalnictwo jednorodzinne,
 - zabudowa zagrodowa, w tym agroturystyka
 - zabudowa usługowa z zakresu turystyki i rekreacji.

Rozwój funkcji dopuszczonych, w tym innych niż wyszczególnione może nastąpić w przypadku zaistnienia przesądzeń w zakresie praw nabytych w prawomocnych decyzjach administracyjnych, w obowiązujących planach

miejscowych lub w przypadku, gdy rozwój zagospodarowania dotyczy modernizacji lub uzupełnienia zabudowy w ramach istniejących struktur.

- Funkcje wykluczone:
- inne usługi niż dopuszczone,
- produkcja, w tym wytwarzanie energii elektrycznej z wykorzystaniem energii wiatru o mocy przekraczającej 100 kW,
- składy i magazyny,
- mieszkalnictwo wielorodzinne.

W związku z powyższym, wskazanie w planie miejscowym na przedmiotowej działce terenów zieleni krajobrazowej nie narusza ustaleń Studium, co powoduje, że zarzut 4 skargi jest bezzasadny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.) -zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. uwzględniając skargę na uchwałę Sąd stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W niniejszej sprawie kontroli sądowej poddana została wymieniona na wstępie uchwała Rady Gminy Żukowo z 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowy Świat” części wsi Barniewice, która zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) zwanej u.p.z.p., jest aktem prawa miejscowego.

Skarga na ten akt wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) zwanej dalej u.s.g.), i wobec tego, w pierwszej kolejności koniecznym było dokonanie oceny legitymacji skarżącego do wniesienia skargi.

Dla porządku wskazać jeszcze należy, że w niniejszej sprawie przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. znajdował zastosowanie w jego aktualnym brzmieniu, ustalonym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Stosownie bowiem do treści art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej, przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. W przedmiotowej sprawie zaskarżona uchwała podjęta została w dniu 30 stycznia 2018 r., a więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej.

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., na którym strona skarżąca opiera swoje żądanie stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z powyższego wynika zatem, że merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej w tym trybie wymaga ustalenia, że postanowienia skarżonej uchwały naruszają interes prawny wnoszącego skargę. Aktualnie, inaczej niż przed ww. nowelizacją, nie jest natomiast wymagane uprzednie spełnienie warunku bezskutecznego wézwania organu do usunięcia naruszenia prawa i zachowania w związku z tym określonego terminu do wniesienia skargi.

Oceniając przesłankę wystąpienia po stronie skarżącej interesu prawnego trzeba zaznaczyć, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, które Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni podziela, podkreśla się, że kwestionując uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Inaczej mówiąc, rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa

materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009r., w sprawie o sygn. akt II OSK 205/09).

Natomiast aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, na co także zwraca uwagę orzecznictwo, ów interes musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1209/13 - Lex nr 1391696, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14 - Lex nr 1657653, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1183/11 - Lex nr 1340094, 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2400/12 - Lex nr 1361627, 17 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 208/12 - Lex nr 1218851). Dalej w przytoczonym orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprawdzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623).

Badając w niniejszej sprawie legitymację skargową, Sąd miał na uwadze, że strona skarżąca wskazała, iż posiada prawo własności nieruchomości obejmującej działki nr ew. 317/24. W wyniku uchwalonego planu - działka ta znalazła się na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 2.ZK i zapisy kwestionowanej uchwały wpływają i regulują możliwość zagospodarowania wskazanej działki, i w ten sposób oddziałują na sferę praw i obowiązków wynikających z prawa własności i

innych praw rzeczowych i obligacyjnych, a poprzez wprowadzenie akcentowanego w skardze zakazu zabudowy godzą w sferę praw podmiotu, którego dotyczą, a tym samym niewątpliwie naruszają interes strony.

Wobec powyższego Sąd uznał, że skarga wniesiona w niniejszej sprawie jest dopuszczalna i podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

Przystępując z kolei do oceny zasadności skargi podkreślić należy, że kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości (racjonalności) czy słuszności dokonywanych w nim rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Sąd administracyjny nie posiada kompetencji do merytorycznej oceny trafności i celowości rozwiązań planu, skoro jedynym kryterium dopuszczalnym w postępowaniu sądowym jest kryterium legalności (vide: wyroki NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1947/10 i z dnia 23 czerwca 2010r., sygn. akt II OSK 834/100, dostępne <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W pierwszej kolejności, w szczególności z uwagi na to, że Sąd nie jest związany granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.), należało przeanalizować prawidłowość procedury planistycznej, mimo iż zarzuty skargi w istocie nie odnoszą się do tych zagadnień, jako że za takowe nie można uznać zarzutów naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, które nie miały w sprawie zastosowania. Sąd z urzędu skontrolował sposób procedowania przez organ, zawartość aktu planistycznego (część tekstową i graficzną wraz z pozostałymi załącznikami), jego ustalenia oraz standardy dokumentacji planistycznej dla oceny czy w procesie jego uchwalania nie doszło do naruszenia trybu sporządzania planu. W przypadku planu jego zawartość (część tekstową i graficzną) określa art. 15 ust. 1 ustawy, przedmiot (a więc ustalenia) - art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę i opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587). W nadesłanych przez Radę Gminy Żukowo materiałach planistycznych Sąd nie dostrzegł tego rodzaju

naruszeń, które mogłyby być uznane za istotne naruszenie trybu sporządzania planu, określonego w art. 15, 16 oraz art. 17 i 20 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przechodząc do rozważań w tym zakresie Sąd wskazuje, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2, określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej; zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny (rozumiany jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne – art. 2 pkt 1 i zrównoważony rozwój (rozumiany jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 2 pkt 2 u.p.z.p.) za podstawę tych działań. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 1 – 13 u.p.z.p. - uwzględnia się zwłaszcza m. in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (pkt 3), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (pkt 5), prawo własności (pkt 7), potrzeby interesu publicznego (pkt 9). Z kolei w myśl art. 1 ust. 3 u.p.z.p. - ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Z kolei art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na

terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Zaś art. 4 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nadto, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 9 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów [...], zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 590/15 podkreślił, że pierwszy z zacytowanych przepisów "statuuje zasadę samodzielności planistycznej gminy i jej władztwa planistycznego". Z woli ustawodawcy, w oparciu o wskazany przepis, organy gminy (rada gminy) są uprawnione do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w formie aktów prawa miejscowego (uchwał), przy jednoczesnym nałożeniu na nie obowiązku przestrzegania reguł stanowienia tego prawa. Gmina jest zatem prawnym gestorem przestrzeni i do niej należy ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, które jednak nie mogą być wprowadzane w sposób dowolny, w szczególności z naruszeniem interesu jednostki, uosabiającego się - w przysługującym jej prawie własności nieruchomości, objętej planem. Istotne jest zatem to, że tzw. władztwo planistyczne gminy (jej samodzielność) nie może być rozumiane w taki sposób, że gmina nie podlega żadnym ograniczeniom. Ograniczenia te wynikają wprost z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza z jej art. 1 ust. 2, który - jak już wskazano - nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać konieczne, wymienione tam uwarunkowania, w szczególności - wymienione w punkcie 7 art. 1 ust. 2 u.p.z.p. - prawo własności. Funkcję ograniczającą pełni też uprawnienie zawarte w ust. 1 art. 4 u.p.z.p., ustalające zasadę określającą, jakim celom - zgodnie z wolą ustawodawcy - ma służyć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przeciwdziała to dowolności gminy w zakresie przeznaczania terenu na cel określony w planie

miejscowym. Działanie gminy mające swoje źródło w omawianym przepisie musi zawsze odbywać się w granicach wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. oraz z poszanowaniem porządku prawnego, wynikającego z innych ustaw. Nadto, jak wynika z orzecznictwa, w polskim ustawodawstwie nie ma uregulowań, które dawałyby prymat interesowi zbiorowemu nad interesem indywidualnym. Natomiast w przypadku, gdy w zagospodarowaniu przestrzennym zaistnieje konieczność, by dać pierwszeństwo interesowi publicznemu kosztem interesu indywidualnego, należy wskazać racjonalne przesłanki takiego wyboru, w szczególności pierwszeństwo interesu publicznego kosztem interesu indywidualnego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 9 października 2012 r., II SA/OI 489/12, CBOSA w K. Buczyński i in., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Opublikowano: LexisNexis 2014). Z kolei trzeci z powołanych przepisów - nakazuje uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymienionych zasad oraz szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w ich użytkowaniu, łącznie z zakazem zabudowy.

Przywołanego uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie "władztwem planistycznym", czy też „samodzielnością planistyczną gminy”, nie należy zatem rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów przez normy zawarte w poszczególnych aktach administracyjnych prawa materialnego, ale również przez normy materialne zawarte ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności. Jest zatem oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. To zaś oznacza, że każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, Warszawa 2004, str. 39, 40, 42, 43, 57). Posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których dochodzi do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej. Naczelny Sąd

Administracyjny w wyroku z 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1575/12 podkreślił, że kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony, do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Inaczej ujmując, można też stwierdzić, jak to uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 11 kwietnia 2012 r., że władztwo planistyczne pozwala na dowolność przy ustalaniu planu miejscowego, a każde istotne ograniczenie prawa własności, np. zakaz zabudowy, musi mieć odpowiednie uzasadnienie (sygn. akt II SA/Gd 21/12).

Należy jednak pamiętać, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, przepisy art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 1 Protokołu nr 1 – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z 22 lutego 2008 r. (II OSK 1498/07, publ. Lex nr 464179) i z 9 września 2008 r. (II OSK 135/08) - nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Stosownie też do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. I tak prawo własności doznaje ograniczeń na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak zatem trafnie zauważył pełnomocnik skarżącego nie jest prawem absolutnym i nawet ustawa zasadnicza jaką jest Konstytucja RP dopuszcza jego ograniczenie przez uregulowania ustawowe. Plan miejscowy wraz z innymi przepisami kształtuje sposób wykonywania prawa własności. To właśnie z tego względu, że plan miejscowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności, wyznaczenie granic ingerencji

w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne, jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), w tym gwarantowanie sprawiedliwości społecznej (por. wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/081). Mając przytoczone regulacje prawne i rozważania na uwadze, przejść należy do oceny zaskarżonej uchwały w zakresie kwestionowanym przez skarżącego.

Wskazana przez pełnomocnika działka ew. nr 317/24, położona w miejscowości Barniewice gmina Żukowo znalazła się w kwestionowanym planie na obszarze oznaczonym symbolem 2.ZK, a mianowicie tereny zieleni krajobrazowej, dla których § 18 uchwały Karta terenu 1.ZK, 2.ZK ustalono przeznaczenie terenu – zieleń krajobrazowa, dopuszczono urządzenie zbiorników retencyjnych oraz uprawy rolne i leśne, w zasadach zagospodarowania terenu wprowadzono zakaz zmiany ukształtowania terenu, nie dotyczy robót związanych z utrzymaniem rowów melioracyjnych oraz budowa i utrzymaniem zbiorników retencyjnych. Co do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego wskazano na odesłanie do § 9, który statuuje w pkt 1, że na obszarze planu nie występują prawne formy ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego, w pkt 2 ustalono obowiązek zagospodarowania działek w sposób zabezpieczający sąsiednie tereny i drogi przed splotem wód oraz usuwania i utylizacji odpadów wytwarzanych w ramach terenów usług, zgodnie z ustaleniami przepisów odrębnych.

Na terenie tej działki w planie nie dopuszczono więc lokalizacji żadnej zabudowy. Wprowadzono jej zakaz, przez co wyłączona jest całkowicie spod zabudowy, czemu sprzeciwia się skarżący. Skarżący przed uchwaleniem planu podjął bowiem działania celem doprowadzenia do realizacji na terenie działki nr 317/24 zabudowy, procedowanie w kwestii uchwalenia przedmiotowego planu i w efekcie wejście w życie zaskarżonej uchwały przeszkodziło jego działaniom. W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uznał, że ograniczenie prawa własności skarżącego względem działki nr 317/245, przeznaczonej w całości pod tereny zieleni krajobrazowej, z całkowitym zakazem zabudowy (a więc ustalenia planu zawarte w § 18 ust. 4 karta terenu 1.ZK i 2.ZK) zostało dokonane z przekroczeniem tzw. władztwa planistycznego gminy. Kwestionowane zapisy uchwały w sposób dowolny ustanowiły na tej działce wyłącznie zieleń krajobrazową i wyłączyły na niej wszelką zabudowę. W efekcie wykluczyło to możliwość sytuowania na tym gruncie obiektów, jakich na sąsiednich nieruchomościach wiele, a więc budynki mieszkalne

i towarzyszące zabudowie mieszkalnej jednorodzinnej. Takie przeznaczenie tego terenu nastąpiło bez racjonalnego uzasadnienia dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, które - w świetle przytoczonych uprzednio rozważań, w tym poglądów sądów administracyjnych wynikających z orzecznictwa - w sytuacji odebrania danemu podmiotowi uprawnień jakie wiązały się z dotychczasową możliwością zagospodarowania posiadanego prawa własności (ograniczeniem chronionego konstytucyjnie prawa własności) - jest bezwzględnie wymagane. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 czerwca 2016 r. sygn. akt II OSK 2593/14 podkreślił, że ograniczenie prawa własności [...] wymaga przedstawienia właścicielowi nieruchomości przyczyn tego ograniczenia. Organ jest w związku z tym obowiązany do szczegółowego rozważenia interesu prywatnego jednostki. Nie może na przykład poprzestać tylko na stwierdzeniu, że taki jest kierunek rozwoju gminy, bez szczegółowego uzasadnienia. W niniejszej sprawie brak dostatecznego uzasadnienia dla takich ustaleń planu w odniesieniu do wskazanej działki. Pełnomocnik Rady argumentował w odpowiedzi na skargę, że przedmiotowe przeznaczenie terenu wynika z warunków ekofizjograficznych działki. Działka skarżącego, jak wywodził organ, położona jest poniżej miejscowości Nowy Świat co potwierdzają rzędne terenu na dołączonej mapie informacyjnej. Działka miała charakter podmokłej, pierwotnie przepływał przez nią ciek wodny. W związku z tym warunki hydrologiczne działki nie pozwalały na inne przeznaczenie, a w szczególności na przeznaczenie w planie miejscowym na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Pomimo zobowiązania pełnomocnika organu na rozprawie w dniu 22 maja 2019 r. do przedstawienia wyjaśnienia przyczyn objęcia całej nieruchomości skarżącego terenem 2.ZK takie wyjaśnienie nie zostało Sądowi przedłożone.

Brak uzasadnienia do objęcia działki skarżącego terenem zieleni krajobrazowej wyłączającej całkowicie możliwość zabudowy spowodował stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej karty terenu 2.ZK w zakresie obejmującym działkę 317/14. Natomiast z racji posiadania przez skarżącego interesu prawnego tylko w zakresie przedmiotowej nieruchomości i w konsekwencji braku interesu prawnego w kwestionowaniu pozostałych zapisów skarżonego planu, skarga w pozostałej części podlegała oddaleniu.

Sąd stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w tej części nie podzielił stanowiska Rady jakoby zaskarżona uchwała w kwestionowanym zakresie odpowiadała prawu. Uchwała w zaskarżonej części, została uchwalona dowolnie, bez prawnego i faktycznego uzasadnienia. Organ nie wykazał, że wykonując swoje uprawnienia nie nadużył ich oraz, że podjęte w planie ustalenia mieszczą się w granicach przyznanych uprawnień. W konsekwencji Sąd uznał, że uchwała w omówionej części została podjęta z przekroczeniem podstawowej zasady planowania przestrzennego gminy, wynikającej z regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tzw. władztwa planistycznego. Wiadomym jest, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, to jednak samodzielność gminy może być realizowana tylko w granicach dozwolonych obowiązującym prawem. Brak możliwości realizacji zabudowy na działce nr 317/24 w Barniewicach nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących regulacjach prawnych.

Z treści Studium z pewnością takiego zakazu wywieść nie sposób, bowiem na str. 46 wskazane zostało, że w Barniewicach progi rozwojowe występują w układzie północ-południe, głównie wzdłuż cieków wodnych, terenów podmokłych (lokalne korytarze ekologiczne) i terenów leśnych, te same progi ograniczają rozwój osiedla Nowy Świat, które może potencjalnie rozwijać się wzdłuż granicy z Miastem Gdańsk.

Na stronie 53 zostało jednoznacznie wskazane, że korytarze ekologiczne tworzą: Dolny Raduni i Motławy, przywidzki, Lasów otomińskich oraz jako uzupełnienie korytarzy wyszczególnionych w „Planie zagospodarowania województwa ...” Doliny Małej Słupiny i rynny jeziora Tuchomskiego, rynny jeziora Osowskiego i Wysockiego. W punkcie 1.1.4 Studium zostało wskazane, że uzupełniające korytarze ekologiczne, pełniące ważną rolę w kształtowaniu powiązań to: korytarzy ekologiczny w północno-wschodniej części gminy wzdłuż jeziora Osowskiego i jeziora Wysockiego łączący się po stronie północno-wschodniej (na obszarze miasta Gdańska i miasta Gdyni) z kompleksem lasów Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego i przechodzący na południu w korytarz ekologiczny doliny rzeki Strzelenki; korytarz ekologiczny w zachodniej części gminy Żukowo – wzdłuż doliny jeziora Tuchomskiego i dalej wzdłuż cieków wodnych i terenów leśnych i torfowisk, aż do doliny rzeki Słupiny.

Zgodnie z punktem 22.2 Studium tereny wyłączone spod zabudowy to tereny, na których zakaz zabudowy wynika z przepisów szczególnych oraz tereny proponowane do wyłączenia podczas sporządzania miejscowych planów to m.in. regionalne i subregionalne korytarze ekologiczne, w tym korytarze dolin rzecznych w obszarach przyrodniczo-krajobrazowych w zakresie naturalnych lub seminaturalnych ekosystemów, z wyjątkiem uzasadnionych dopuszczeń wynikających z kierunków rozwoju tych obszarów oraz lokalne korytarze ekologiczne, obejmujące min. lasy, zadrzewienia, ale drzew, parki, tereny wód otwartych, cieków wodnych, rzeki, jeziora, tereny hydrogeniczne, trwale lub okresowo podmokłe obniżenia terenu, tereny roślinności zaroślowej i szuwarowej, łąki bagna, torfowiska, doliny cieków, w tym dna i zbocza tych dolin, oraz doliny bezciekowe.

Studium nie zawiera zalecenia utworzenia korytarza ekologicznego Strugi Wysockiej, nie wynika taki wniosek także z opracowania ekofizjograficznego podstawowego gminy Żukowo, także w zaskarżonym planie w żadnym miejscu nie ma odwołania do powiązania wprowadzenia terenu zieleni krajobrazowej z formą ochrony przyrody, a wręcz plan jasno precyzuje, że na obszarze objętym opracowaniem form ochrony przyrody nie wprowadzono. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku opiniując projekt planu wskazał, że na terenie działki nr 319/18 należy pozostawić wzdłuż cieku wodnego pas wolny od zabudowy, zadrzewień, ogrodzeń w odległości 8 m od cieków, natomiast na terenie działek nr 319/47, 319/48, 319/49, 319/35, **317/18** i 316/23 należy pozostawić pas szerokości 8 m wolny od zabudowy, zadrzewień, ogrodzeń – wzdłuż granicy z działką administrowaną przez Lasy Państwowe. Jest to jedyne zalecenie, które można powiązać z wprowadzeniem zieleni krajobrazowej wzdłuż cieku wodnego Strugi Wysockiej.

Przystępując do oceny argumentu pełnomocnika Rady Gminy Żukowo, że działka skarżącego położona jest poniżej miejscowości Żukowo, to podkreślić należy, że np. działka nr 319/35 także położona jest niżej, a mimo to na znacznej części nosi przeznaczenie MN. Z oględzin mapy stanowiącej załącznik do planu wynika, że jedynie działka 317/8 (z niej po podziale powstała działka skarżącego) została w całości przeznaczona pod teren ZK. W pozostałej części planu działki graniczące z terenem leśnym, w którym przepływa Struga Wysocka tereny ZK są dużo węższe, pomimo, że np. na działce nr 319/18 także występuje spadek

terenu. A podmokły teren i warunki hydrologiczne nie determinują możliwości zabudowy, a determinują sposób prowadzenia prac budowlanych i sposób projektowania obiektów. Nie sposób odmówić także racji zarzutowi skargi, że w miejscu położenia działki skarżącego teren ZK wyraźnie wchodzi „klinem” w tereny MN. Nie znajduje to żadnego uzasadnienia i według Sądu stanowi jawne przekroczenie władztwa planistycznego Gminy. Bez żadnych obiektywnych podstaw ograniczono skarżącemu regulacjami skarżonej uchwały prawo do wykonywania prawa własności i dysponowania nieruchomością wedle własnych zamiarów. Nadto, ograniczenie to jest nadmierne w relacji z ograniczeniami wobec właścicieli innych działek przylegających do terenu biegu cieku Strugi Wysockiej.

Sąd doszedł do przekonania, że organ planistyczny w zakresie działki nr 317/24 naruszył art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 140 K.c. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił przyjmując, że pozostałe ustalenia planu nie stanowią naruszenia interesu skarżącego.

Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., należało orzec jak w pkt 1 sentencji wyroku. W pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., należało skargę oddalić (pkt 2 sentencji wyroku).

Orzeczenie kosztach uzasadnia przepis art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt 3 sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

**STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY**

Izabela Adamińska

Przypisy wyłączenia jawności:

- [¹] Prywatność osoby fizycznej - art. 5 ust. 2 ustawy z dnia [REDACTED] r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Przypisy wyłączenia jawności:

- ^[1] Prywatność osoby fizycznej - art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).