



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 12 czerwca 2019 r.

BADK.DPK.133.30.2019

<b>P9-15/19</b>	Data wpływu trzech petycji 12 kwietnia 2019 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 4 czerwca 2019 r.

## **PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE**

### **TEMATY:**

- 1. MOC URZĄDZEŃ WYTWARZAJĄCYCH ENERGIĘ Z ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII W RELACJI DO OBSZARÓW ICH ROZMIESZCZENIA.**
- 2. KRYTERIUM OCENY NARUSZENIA ZASAD SPORZĄDZANIA STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO LUB MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.**
- 3. PRZENOSZENIE DECYZJI O LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO.**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** trzy petycje indywidualne

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie:

1. Zmiany kryterium mocy urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii w relacji do obszarów ich rozmieszczenia poprzez zmianę treści art. 10 ust. 2a i zastąpienie wrażenia „100 kW” zwrotem „1000 kW albo i więcej”.

2. Usunięcia kryterium oceny naruszenia zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę treści art. 28 ust. 1 i wykreślenie słów „istotne”.

3. Dodania przepisów umożliwiających przenoszenie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego za zgodą stron poprzez dodanie do art. 64 ust. 3 o treści:

„Przepisy art. 63 ust. 5 stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Ad. 1. W ocenie autora petycji podmioty zainteresowane montażem urządzeń typu: panele fotowoltaiczne, biogazownie, pompy ciepła czy geotermie o mocy do 1000 kW nie powinny być związane rygiem lokalizacyjnym określonym w miejscowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Autor petycji proponuje podwyższenie minimalnej mocy instalacji odnawialnego źródła energii ze 100 kW do 1000 kW lub więcej, gdyż obecna graniczna wartość mocy instalacji, w ocenie autora, jest niewielka. Zmiana mocy urządzeń, które wytwarzają energię z odnawialnych źródeł energii może w konsekwencji doprowadzić do popularyzacji i rozwoju rynku energii odnawialnej w Polsce, w skali mikro.

Ad. 2. Wnoszący petycję wnioskuje o zmianę treści art. 28 ust. 1, gdyż w jego ocenie, jest to przepis „martwy”. Autor petycji uważa, że sądy nie korzystają z tego ustawowego argumentu w sposób zadowalający przy stwierdzaniu nieważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nawet gdy plan obarczony jest błędem np. brak jest określenia przeznaczenia, parametrów zagospodarowania, parametrów zabudowy czy linii zabudowy.

Autor petycji zauważa, że sądy stały się stroną w relacji nadzorczej na linii administracja rządowa - samorząd terytorialny.

Wnoszący petycję zauważa, że użyty w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym zwrot „istotne naruszenie zasad” nie posiada definicji kwalifikującej przesłanki naruszenia zasad i trybu sporządzania dokumentu a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Ad. 3. Autor petycji wnosi o wprowadzenie przepisu umożliwiającego przenoszenie decyzji lokalizacji celu publicznego w przypadku zmiany inwestora. Wówczas nowy podmiot uczestniczący w realizacji inwestycji nie będzie musiał ponownie uzyskiwać decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

#### **STAN PRAWNY:**

Ad. 1. **Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) w art. 10 ust 2a określa konieczność wyznaczenia w miejscowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obszarów na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W studium ustala się też lokalizację stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Ustawa w art. 15 ust. 4 przewiduje, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przy określaniu lokalizacji budynków można określić warunki instalacji urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego energię wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż obszar produkcyjny. W miejscowym planie, na wskazanych obszarach, można również zakazać lokalizacji takich urządzeń.

**Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii** (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389 ze zm.) w art. 2 pkt. 18 i 19 definiuje rodzaje instalacji odnawialnego źródła energii z uwzględnieniem ich mocy wytwórczej:

– mała instalacja – instalacja o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW i mniejszej niż 500 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 150 kW i nie większej niż 900 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest większa niż 50 kW i mniejsza niż 500 kW,

– mikroinstalacja – instalacja o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

Przywołany przepis w pkt 27a podaje definicję odbiorcy energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii. Prosument jest odbiorcą końcowym, dokonującym zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzającym energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne, niezwiązane z wykonywaną działalnością gospodarczą.

Odnawialne źródło energii określa pkt 22 omawianego przepisu jest nim: odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów.

**Ad. 2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** w art. 28 ust. 1 wskazuje, że przyczyną nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Decyzja wojewody, stwierdzająca nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, staje się prawomocna, jeśli przedstawiciel gminy, w przewidzianym terminie, nie skieruje skargi do sądu administracyjnego lub sąd odrzuci albo oddali skargę. Wówczas organ samorządowy ponawia w niezbędnym zakresie czynności przewidziane do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.

**Ad. 3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** w art. 4 określa ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wskazanej w art. 50 ustawy,
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy, o której jest mowa w art. 59.

Zgodnie z art. 50 ustawy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzji nie

wydaje się, gdy realizowane są roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę lub polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisami o ochronie środowiska.

Na mocy art. 52 postępowanie o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego wszczynane jest na wniosek inwestora i kończy się wydaniem decyzji przez podmioty wskazane w art. 51:

- wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim,
- wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu powiatowym i gminnym,
- wojewody w odniesieniu do inwestycji na terenach zamkniętych.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych np. warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji czy wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich oraz wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 54 i 55).

Ustawa w art. 63 ust. 5 zobowiązuje organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie. Przeniesienie dotyczy decyzji wydanych na mocy art. 59 ust. 1 w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, gdy brak planu miejscowego, podlegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1) i decyzji o warunkach zabudowy wydanych na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r. w przypadku, gdy inwestor zamierza zmianę sposobu zagospodarowania terenu (art. 86).

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Do Sejmu 12 kwietnia 2019 r. złożono tożsame petycje w sprawie zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1. W zakresie zwiększenia mocy urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, których rozmieszczenie musi być ustalone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dnia (BKSP-145-535/19).

2. Usunięcie słowa „istotne” z art. 28 ust. 1 (BKSP-145-541/19).

3. Stworzenie możliwości przeniesienia na rzecz innej osoby decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (BKSP-145-536/19).

Petycje 23 kwietnia 2019 r. zostały skierowane do Komisji do Spraw Petycji.

**INFORMACJE DODATKOWE:**

Każdy z wniosków ujętych w petycji został zaprezentowany i szeroko omówiony w najnowszych publikacjach i komentarzach zawartych w załączniku do niniejszej Informacji.

OPRACOWAŁA

Joanna Baranowska

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

## Załącznik do Informacji.

### **Ad. 1. Rynek elektryczny.pl nr 2/19, „Moc instalacji OZE w Polsce”.**

Urząd Regulacji Energetyki opublikował informacje dotyczące mocy poszczególnych rodzajów instalacji opartych o odnawialne źródła energii, stan na 31 grudnia 2018 r. Dane obejmują instalacje, które uzyskały koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej.

Na koniec 2018 r. w Polsce instalacje OZE miały łączną moc 8593 MW. To zaledwie o 0,64% (czyli o 55 MW) więcej niż rok wcześniej. Jest to najmniejszy wzrost mierzony współczynnikiem r/r od 2005 r. Najwyższy wzrost mocy zanotowano w 2016 r. Wtedy w porównaniu do 2015 r. było o 1446 MW więcej, czyli aż o 20,8%. Od 2016 r. dynamika instalowania OZE ustabilizowała się.

Największy udział w ilości mocy mają instalacje wykorzystujące energię wiatru. W 2018 r. stanowiły 68% mocy ogółem. Także tempo przyrostu mocy wiatraków było najwyższe we wszystkich latach w porównaniu z innymi źródłami odnawialnymi. Po 2016 r. tempo znacznie osłabło.

Prawie na takim samym poziomie utrzymuje się moc instalacji wykorzystujących hydroenergię, jednak w 2018 r. wartość mocy nieznacznie spadła. Jest to jedyny spadek wśród wszystkich OZE. Stabilnie rozwija się biomasa i biogaz.

Największy wzrost dotyczy fotowoltaiki. Moc wzrosła o 43 MW w porównaniu do 2017 r. Jeśli porówna się tę wartość z ogólnym wzrostem mocy OZE (55 MW), oznacza to, że instalacje wykorzystujące energię promieniowania słonecznego najbardziej przyczyniły się do wzrostu mocy w Polsce, stanowiąc 78% całego wzrostu. Niestety udział instalacji fotowoltaicznych w ogólnej ilości mocy zainstalowanej OZE to zaledwie 2%.

<https://www.rynekelektryczny.pl/2019/01/29/moc-zainstalowana-oze-w-polsce/> [dostęp 21.05.2019 r.]

### **GLOBEnergia: Nowe procedury przyłączeń OZE – co musisz wiedzieć?**

Od 27 kwietnia 2019 r. obowiązuje nowa metodyka przyłączania jednostek wytwórczych, w których zawierają się również OZE. W zależności, do której z czterech grup należy instalacja, będzie prowadzona inna procedura przyłączeniowa. Zmiany w systemie przyłączania źródeł wytwórczych są spowodowane koniecznością wdrożenia ujednoliconych przepisów w państwach Unii Europejskiej.

Nowe wymogi w systemie przyłączeniowym są konsekwencją rozporządzenia Komisji (UE) 2016/631 z 14 kwietnia 2016 r. ustanawiającego kodeks sieci dotyczący wymogów w zakresie przyłączenia jednostek wytwórczych do sieci (kodeks NC RfG).

### **Typy jednostek wytwórczych i wymagania stawiane przed właścicielami**

W nowej terminologii, źródła wytwórcze są nazywane modułami wytwarzania energii, natomiast wytwórca stał się właścicielem zakładu wytwarzania energii. Nowością ma być konieczność uzyskania przez właściciela zakładu wytwarzania energii „energetycznego” pozwolenia na użytkowanie. Formalności związane z procedurą przyłączeniową będą zależeć od tego, w której grupie znajdzie się planowana instalacja. Zakładane do przyłączenia jednostki zostały podzielone na cztery grupy w zależności od planowanej mocy:

- Grupa A – instalacje o mocy 0,8 kW – 200 kW. Właściciel zakładu wytwarzania energii ma obowiązek przedstawienia operatorowi Dokumentu Instalacji i Oświadczenia o Gotowości do Przyłączenia Instalacji Przyłączanej.
- Grupa B – instalacje o mocy 200 kW – 10 MW. Właściciel zakładu wytwarzania energii ma obowiązek dostarczenia operatorowi, po przeprowadzeniu testów jednostki wytwórczej dokumentu modułu wytwarzania energii: PGMD.
- Grupa C – instalacje o mocy 10 MW – 75 MW. Wymagania stawiane przed właścicielem zakładu wytwarzania energii są tożsame jak w przypadku instalacji z grupy B.

- Grupa D – instalacje o mocy ponad 75 MW. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie wprowadza konieczność uzyskiwania dokumentów określonych jako: EON, ION, FON oraz LON, które ściśle są związane z poszczególnymi etapami przyłączenia do sieci.

### **Zmiany w mikroinstalacjach OZE**

Małym modyfikacjom w systemie przyłączeniowym podlegają mikroinstalacje o mocy do 50 kW mieszczące się grupie A, w przypadku których przyłączenia odbywają się w trybie „na zgłoszenie”.

Nowe regulacje w zakresie instalacji wytwórczych z grupy A dotyczą głównie wymogów związanych z funkcjonowaniem takich jednostek w odniesieniu do częstotliwości pracy sieci. Nowy dokument instalacji przyłączenia mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej TAURON Dystrybucja S.A. posiada już punkt, w którym należy umieścić te informacje.

Określone zostały progi częstotliwości, w których dopuszczalna jest praca modułów, parametry zachowania się modułu w odpowiedzi na wzrost częstotliwości powyżej zadanej wartości i parametry generacji mocy w odpowiedzi na spadek częstotliwości poniżej zadanego progu.

Mikroinstalacje OZE wymagać będą również nowych certyfikatów dotyczących falowników. W przypadku wymogów jakie stawia Tauron w nowym dokumencie instalacji przyłączenia mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej TAURON Dystrybucja S.A. trzeba będzie dodatkowo zawrzeć informacje o mocy maksymalnej falownika, co nie było wymagane we wcześniej.

Do tej pory w Polsce nie ma akredytowanych jednostek, które mogą wystawić certyfikaty potwierdzające zgodność z NC RfG. Dopuszcza się jednak, aby w okresie przejściowym równoważnie z certyfikatem dostarczyć deklarację zgodności, która jest niczym innym jak oświadczeniem woli producenta. Taka deklaracja potwierdza zgodność falownika z wymaganiami NC RfG i zapewne właśnie tą drogą podążą producenci.

<https://globenergia.pl/nowe-procedury-przylaczen-oze-co-musisz-wiedziec/> [dostęp: 21.05.2019 r.]

### **GLOBEnergia: Prosumencki model energetyczny – wizja PSE**

Wyzwania stojące przed działającymi w Polsce spółkami z obszaru przesyłu i dystrybucji energii sprawiają, że branża coraz bardziej stawia na innowacyjność. W ostatnich latach jednym z priorytetów była elektromobilność i energetyka prosumencka. Na potrzeby zmieniającego się otoczenia i nowych energetycznych wyzwań, Polskie Sieci Elektroenergetyczne opracowały prosumencki model energetyczny.

#### **„Elektryki” w systemie**

Jak będzie wyglądała elektroenergetyka, gdy zamienimy samochody z silnikami spalinowymi na „elektryki”? By przygotować się na różne scenariusze, PSE badają perspektywy rozwoju elektromobilności w Polsce i jego wpływu na KSE.

PSE Innowacje opracowały różne warianty tempa rozwoju rynku pojazdów elektrycznych w Polsce. Dzięki temu możliwe jest modelowanie zapotrzebowania na ładowanie aut w ciągu doby oraz optymalne rozmieszczenie punktów ładowania. To z kolei pozwala na przygotowanie dokładniejszych prognoz zapotrzebowania na moc w Polsce w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat.

#### **Nowy system elektroenergetyczny**

Przyszłość energetyki to nie tylko OZE czy elektromobilność. PSE patrzą szerzej na możliwości rozwoju KSE, a ważną rolę w tej wizji pełnią prosumenci. Dlatego spółka opracowała koncepcję Prosumenckiej Chmury Energii (Prosumer Energy Cloud), której



realizacja umożliwi bardziej efektywne rozliczanie odbiorców energii elektrycznej, którzy posiadają własne mikroinstalacje wytwórcze. Rozwiązanie to zakłada funkcjonowanie wirtualnego „portfela” prosumenta, w którym przechowywane będą informacje o wolumenie energii pobranej z sieci i wprowadzonej do niej.

### **Wirtualny Punkt Przyłączenia**

Wizja ta obejmuje także koncepcję Wirtualnego Punktu Przyłączenia (WPP). Według niej licznik jest przypisany wyłącznie do punktu w sieci, a nie do konkretnego użytkownika, jak ma to miejsce obecnie. Dzięki tej zmianie każdy użytkownik będzie mógł swobodnie przyłączać się do dowolnego WPP. Uprości to rozliczenia za energię elektryczną i pozwoli na rozwój elektromobilności i klastrów energii.

Same klastry energii mogą stać się w przyszłości nową „jednostką” w ramach KSE. Ich zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na pewnym obszarze, przy zaangażowaniu w to wytwórców i konsumentów energii oraz operatorów dystrybucyjnych i przesyłowych. PSE prowadzą analizy dotyczące perspektyw funkcjonowania klastrów. Ich rozwój stworzy zupełnie nowe możliwości wykorzystania lokalnych jednostek wytwórczych do świadczenia wybranych usług systemowych.

To z kolei może przyczynić się do wzrostu elastyczności pracy systemu elektroenergetycznego, dlatego też badane są różne modele funkcjonowania klastrów i sposoby ich integracji.

### **Wykorzystanie potencjału**

Innowacje dotyczą jednak nie tylko przyszłości. PSE stosują nowatorskie rozwiązania także do udoskonalenia obecnie prowadzonych działań. Dotyczy to m.in. szkolenia służb dystrybutorskich – dzięki nowoczesnemu symulatorowi KSE możliwe jest nie tylko podnoszenie kwalifikacji, lecz także przećwiczenie sposobów działania w momencie wystąpienia nietypowych zjawisk w KSE. Symulator jest cały czas udoskonalany – w ostatnim czasie jego możliwości rozszerzono m.in. o wprowadzenie zmiennej generacji wiatrowej. (Źródło: Raport „Energetyka. Dystrybucja i przesył. PTPiREE).

<https://globenergia.pl/prosumentki-model-energetyczny-wizja-pse/> [dostęp 21 maja 2019 r.]

**Ad. 2. Mirosław Wincenciak „Komentarz aktualizowany do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stan prawny: 2019.02.28”.**

Właściwa interpretacja przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce wówczas, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia z art. 28 ust. 1 u.p.z.p dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, jeżeli część niewadliwa mogłaby funkcjonować w obrocie prawnym, czyli, że z punktu widzenia przedmiotu regulacji, której powinien odpowiadać plan miejscowy bądź studium, część pozostawiona w obrocie prawnym byłaby kompletna. Wskazanie i wyjaśnienie, dlaczego organ nadzoru stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części, powinno znaleźć się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, a w przypadku skargi wojewody na studium lub plan – w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego.

Jeśli plan nie zawiera regulacji w jakimś zakresie i zakres ten nie musi być obligatoryjnie unormowany w postanowieniach planu, to zastosowanie mają wówczas przepisy powszechnie obowiązujące w danej materii.

Artykuł 28 u.p.z.p dotyczy sytuacji kontroli studium lub planu przez organ nadzoru w postępowaniu nadzorczym albo przez sąd administracyjny wskutek skargi jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie wojewody bądź skargi wojewody do sądu administracyjnego na studium lub plan w trybie art. 93 o samorządzie gminnym. Z kolei

skarga składana w trybie art. 101 u.s.g. jest skargą skuteczną, gdy zostanie wykazane naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego skargę. Dostrzeżenie naruszenia zasad sporządzania studium lub planu, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów musi być, w przypadku skargi składanej w trybie art. 101 u.s.g., oceniane przez pryzmat naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego. Nie można wykluczyć sytuacji, że stwierdzenie zaistnienia któregoś z naruszeń wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie będzie jednocześnie naruszeniem interesu prawnego podmiotu składającego skargę w trybie art. 101 u.s.g. W orzecznictwie administracyjnym można odnaleźć przykłady wyroków, że stwierdzenie zaistnienia którejś z przesłanek z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. automatycznie jest naruszeniem interesu prawnego podmiotu składającego skargę w trybie art. 101 u.s.g. (wyrok WSA w Opolu z 5.12.2013 r., II SA/Op 119/13).

Co do naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził przesłankę istotności tego naruszenia. Nie każde zatem naruszenie trybu postępowania będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Pojęcie trybu postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok NSA z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08).

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca wymaga, aby naruszenie to miało charakter istotny. Oznacza to, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać zatem obiektywnie ocenione jako istotne. Pojęcie istotnego naruszenia nie ma charakteru ostrego. Wręcz przeciwnie, może budzić poważne wątpliwości rozstrzygane na gruncie konkretnej sytuacji. Do naruszenia zasad sporządzania planu lub studium dotychczas zaliczono w judykaturze:

- przyjęcie w planie miejscowym postanowień w zakresie zabudowy niezgodnych z postanowieniami studium,
- oczywistą sprzeczność pomiędzy postanowieniami części tekstowej uchwały a jej częścią graficzną, głosowanie na „listę” uwag do projektu planu, nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy,
- brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w ważnych i mających szeroki zakres zmianach, jak te, w wyniku których zmodyfikowano przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej), zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalne wskaźniki powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy,
- jednocześnie, na tej samej sesji rady gminy, podjęcie uchwały w sprawie zmiany studium, umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również podjęcie uchwały w sprawie tego planu.

W orzecznictwie przyjęto jednolitą zasadę, że niewydanie przez organ administracyjny odrębnej uchwały o stwierdzeniu zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium narusza przepisy art. 20 ust. 1 (w brzmieniu sprzed 21.10.2010 r.) i art. 28 ust. 1, ale takie uchybienie procedurze planistycznej nie jest na tyle istotne, aby decydowało o nieważności planu.

Przepisy komentowanej ustawy nie nakładają na radę gminy obowiązku sporządzenia uzasadnienia uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O potrzebie uzasadnienia projektu aktu prawa miejscowego stanowi § 143 w zw. z § 131 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie projektu planu lub studium powinno być jasne i wyczerpujące. Powinny w nim znaleźć się informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne w odniesieniu do obszaru objętego planem lub studium. Uzasadnienie projektu pozwala prześledzić proces myślowy i decyzyjny w procedurze uchwalania studium, a także planu, i obok innych dokumentów wytwarzanych w procesie planistycznym daje możliwość oceny legalności działań związanych z uchwalonym studium albo planem – zwłaszcza w kontekście oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości. Na gruncie oceny legalności rozporządzeń wykonawczych do ustawy w orzecznictwie wskazano, że dobre uzasadnienie rozporządzenia może pozytywnie wpłynąć na ocenę legalności aktu, natomiast brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może potwierdzić zarzut arbitralności prawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć rozbieżne poglądy odnośnie do kwalifikacji naruszenia polegającego na opracowaniu planu na mapie w niewłaściwej skali. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.08.2011 r., sygn. akt. II OSK 1131/11, wyraził pogląd, że kwestia skali mapy planu, grubości i koloru linii rozgraniczających oraz wskaźników zabudowy wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako orientacyjne nie mogą wpłynąć jako kwestie pierwszorzędne na usunięcie z obrotu prawnego uchwały w sprawie planu miejscowego. W innych orzeczeniach wskazuje się, że sporządzenie planu miejscowego w innej skali niż przewidziana przepisami prawa stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. (wyrok NSA z 6.07.2010 r., sygn. akt II OSK 871/10). Wydaje się, że sporządzenie planu w innej skali niż przewidziana przepisami prawa nie musi oznaczać naruszenia zasad sporządzania planu. Okolicznością rozstrzygającą o naruszeniu zasad sporządzenia planu powinna być czytelność uchwalonego planu. Jeżeli nieprawidłowa skala mapy przekłada się na niemożność odczytania oznaczeń planu, linii rozgraniczających tereny czy usytuowanej infrastruktury, wówczas naruszenie przepisu o skali mapy należałoby uznać za naruszenie zasad sporządzania planu. W pozostałych przypadkach takie naruszenie należałoby kwalifikować jako nieistotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawiają wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. O nieważności planu lub studium w całości lub w części orzeka wojewoda w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały. W tym wypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 93 u.s.g.). Organ nadzoru, realizując swoje kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi. Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy wywołuje skutki prawne od daty podjęcia tej uchwały (ex tunc). W odniesieniu do studium możliwość stwierdzenia jego nieważności istnieje w terminie do jednego roku od daty podjęcia uchwały o uchwaleniu studium, ponieważ studium nie jest aktem prawa miejscowego. W przypadku orzekania po upływie roku od daty uchwalenia studium sąd administracyjny orzeka o jego niezgodności z prawem (art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g.). Jednakże upływ roku od daty podjęcia uchwały w sprawie studium nie stanowi przeszkody do stwierdzenia jej nieważności, jeżeli wójt lub burmistrz uchybił obowiązkowi przedłożenia uchwały wojewodzie w terminie ustawowym (art. 94 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 u.s.g.).

Brak w planie miejscowym obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 skutkuje wadliwością całej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008 r., sygn. akt II SA/Kr 373/08). Jako brak elementu obligatoryjnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazuje się na przykład brak ustalenia stawki opłaty planistycznej (wyrok WSA w Krakowie z 8.12.2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1362/09). Podkreślić należy, że nie w każdym planie znajdzie potrzeba ustanowienia wszystkich elementów określonych w art. 15 ust. 2. Na przykład plan sporządzany wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia nie wymaga wielu elementów wymienionych w art. 15 ust. 2, jak choćby gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6).

**Ad. 3. Arkadiusz Despot-Mładanowicz „Komentarz aktualizowany do art. 63 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stan prawny: 2019.02.28”.**

1. Skutki prawne, jakie wiążą się z decyzją o warunkach zabudowy normuje art. 63.

Decyzja o warunkach zabudowy potwierdza możliwość realizacji określonej inwestycji na danym terenie. Jednocześnie wnioskodawca (adresat decyzji) nie musi legitymować się prawem do nieruchomości. Kwestia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlega badaniu dopiero na etapie postępowania o pozwolenie na budowę. W związku z tym zgodnie z art. 63 ust. 1 wielość wnioskodawców nie stoi na przeszkodzie w rozpatrzeniu możliwości realizacji określonych przez nich zamierzeń inwestycyjnych w stosunku do tego samego terenu. Decyzję o warunkach zabudowy w odniesieniu do tego samego terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. W takiej sytuacji odpisy decyzji doręcza się do wiadomości pozostałym wnioskodawcom oraz właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. W konsekwencji decyzje o warunkach zabudowy można wydać na rzecz nieograniczonej liczby wnioskodawców. Uzyskanie przez jednego z wnioskodawców takiej decyzji nie ogranicza możliwości wydawania kolejnych decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innych wnioskodawców. Decyzje te mogą dotyczyć różnych rodzajów inwestycji, ale ich przymiotem może być również ten sam typ inwestycji (wyrok NSA z 25.01.2012 r., II OSK 2114/10). Możliwość wydania wielu decyzji o warunkach zabudowy oznacza, że podmiot, któremu wydano już decyzję o warunkach zabudowy danego terenu, jest uprawniony do ponownego ubiegania się o wydanie decyzji w odniesieniu do tego samego terenu, ale w sprawie innej zabudowy (wyrok NSA z 5.02.1998 r., II SA/Po 873/97). Nie ma też przeszkód, aby wnioskodawca z tego rodzaju wnioskami wystąpił równocześnie i żeby dotyczyły one tego samego terenu, z tym że nie tych samych inwestycji (wyrok NSA z 10.12.2008 r., II OSK 1566/07).

Skoro w świetle art. 63 ust. 1 u.p.z.p., w odniesieniu do tego samego terenu może być wydana decyzja o warunkach zabudowy więcej niż jednemu wnioskodawcy, a wnioskodawcy ci mogą żądać przecież ustalenia warunków zabudowy dla różnych inwestycji, także tych wzajemnie się wykluczających, to tym bardziej bez związku dla prowadzonego postępowania pozostaje postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla sąsiedniej działki (wyrok NSA z 7.10.2010 r., II OSK 1543/09).

2. Zgodnie z art. 63 ust. 2 decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Oznacza to, że prawo do terenu badane jest dopiero przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. W konsekwencji z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy może wystąpić także podmiot niebędący właścicielem nieruchomości, na której planowana jest realizacja inwestycji (wyrok NSA z 23.04.2013 r., II OSK 2532/11). Zatem uzyskanie warunków zabudowy nie jest uzależnione od zgody właściciela nieruchomości, co oznacza, że dopuszczalne jest nawet pomimo jego wyraźnego sprzeciwu. Gwarancją dla właściciela, że bez jego zgody nie nastąpi zabudowa nieruchomości, jest wymóg legitymowania się tytułem prawnym do nieruchomości (prawo do

dysponowania nieruchomością na cele budowlane) przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę. Skoro o warunki zabudowy może ubiegać się, bez zgody właściciela nieruchomości, potencjalny inwestor, który nie ma żadnego tytułu prawnego do nieruchomości, to taką samą możliwość ma współwłaściciel nieruchomości (wyrok NSA z 30.08.2011 r., II OSK 725/11).

Zgodnie z art. 63 ust. 2 zdanie drugie informację o tym, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich, zamieszcza się w treści decyzji.

3. Konsekwencją braku wymogu legitymowania się prawem do terenu na etapie postępowania o uzyskanie warunków zabudowy jest to, że wnioskodawca, który otrzymał decyzję o warunkach zabudowy, ale następnie nie uzyskał prawa do terenu, ponosi koszty związane z otrzymaniem decyzji. Stanowi o tym art. 63 ust. 4, stosownie do którego w takiej sytuacji wnioskodawcy nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy.

4. Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga o możliwości realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie. W związku z tym nie dotyczy ona takich praw podmiotowych, które bezwzględnie wiązałyby ją z jej adresatem. Z tego względu istnieje możliwość przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na inny podmiot niż ten, na rzecz którego została wydana. Wobec tego ustawodawca w art. 63 ust. 5 nałożył na organ obowiązek przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innej osoby. Przeniesienie decyzji uzależnione jest od spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, strona, na rzecz której została wydana decyzja, musi wyrazić zgodę na jej przeniesienie. Po wtóre, osoba, na rzecz której ma być przeniesiona decyzja, musi przyjąć wszystkie zawarte w niej warunki. Niniejsze warunki muszą być spełnione łącznie. W konsekwencji przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy na inną osobę skutkuje wyłącznie zmianą jej adresata. Warunki zabudowy określone w decyzji pozostają niezmiennione.

W związku z tym, że zakres przedmiotowy, jak również rozstrzygnięcie decyzji nie ulegają zmianie, stronami postępowania o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy są jedynie podmioty, między którymi dokonywane jest jej przeniesienie.

Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy następuje w formie decyzji. Organem właściwym do przeniesienia decyzji jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta bądź wojewoda w przypadku decyzji o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych (art. 60 ust. 1 i 3). Treść postanowień art. 63 ust. 5 nie wskazuje wprost, że przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy musi dotyczyć decyzji ostatecznych. Cechą relewantną warunkującą legalność dopuszczalności przeniesienia jest zgoda strony, na rzecz której została wydana decyzja o warunkach zabudowy, i warunek przyjęcia przez osobę, na rzecz której to przeniesienie nastąpiło. Decyzja o warunkach zabudowy zawsze wydana jest na rzecz jej adresata, wnioskodawcy, zaś inne osoby mogą uzyskać przeniesienie jej na swoją rzecz (a zatem uzyskać możliwość wykorzystania jej w ewentualnym procesie inwestycyjnym) jedynie za zgodą osoby, której przysługuje prawo powołania się na tę decyzję (czy to pierwotnego wnioskodawcy, czy też osoby, która nabyła prawo z decyzji wskutek przeniesienia). Można zatem domniemywać, że przeniesieniu może podlegać decyzja nieostateczna (wyrok NSA z 20.12.2012 r., II OSK 1586/11).

Przeniesienie praw z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powoduje, że podmiot, który miał prawa uzyskane tą decyzją (również prawa procesowe), traci je na rzecz tego podmiotu, na który prawa te zostały przeniesione. Podmiot, na który została przeniesiona decyzja, staje się nowym adresatem decyzji akceptującym wszystkie warunki zawarte w tej decyzji (wyrok NSA z 7.11.2006 r., II OSK 1285/05; wyrok WSA w Krakowie z 10.09.2012 r., II SA/Kr 731/12).