

# Plany ogólne: wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania

**Joanna Dzedzic-Bukowska** 

radca prawny  
Kancelaria Radcy Prawnego dr Joanna Dzedzic-Bukowska

**Marta Oryl**

radca prawny  
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie  
Vortex Energy Polska sp. z o.o.

**Michał Ciesielski** 

Politechnika Wrocławska

**Paweł Churski** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

**Przemysław Ciesiółka** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Anna Fogel** 

Narodowy Instytut Dziedzictwa

**Renata Giedych** 

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Anita Kukulska-Kozieł** 

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

**Bartłomiej Kołsut** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Łukasz Mikuła** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Krzysztof Rogatka** 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Anna Aneta Tomczak** 

Politechnika Łódzka

**Robert Warsza** 

Politechnika Łódzka

**Małgorzata Błaszke** 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

**Maciej J. Nowak** 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

## WPROWADZENIE

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego (w ramach nowelizacji prawa planowania przestrzennego w roku 2023) nowych narzędzi, czyli planów ogólnych, spotkało się ze zróżnicowanym odbiorem. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim wymaganego przez ustawodawcę tempa sporządzania oraz przewidzianego przez ustawodawcę zakresu planów. Z drugiej strony należy pamiętać, że wskazane narzędzia występują w większości systemów planowania przestrzennego Europy. Generalna ich ocena musi uwzględniać wszystkie wskazane kwestie: zarówno generalnie rozumiane cele i założenia, jak też szczegółowe konkretne problemy i bariery.

W niniejszym materiale zebrano wybrane wyzwania, dokonując ich analizy. Celem tekstu jest wskazanie kluczowych aktualnych i potencjalnie przyszłych problemów dotyczących wdrażania planów ogólnych w polskiej praktyce planistycznej. Autorzy, reprezentujący Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz jego zespoły zadaniowe (ze szczególnym uwzględnieniem Zespołu Prawno Urbanistycznego), przeprowadzili ich syntetyczne prezentacje oraz analizy. Analizy te mają szeroki, interdyscyplinarny charakter, adekwatny do specjalizacji i doświadczenia zespołu autorskiego. Pozostaje wyrazić nadzieję, że zaprezentowany materiał ukierunkuje zarówno praktyczną, jak też teoretyczną debatę na temat polskich planów ogólnych, stanowiąc pewien punkt odniesienia dla zróżnicowanych środowisk. Na pewno wiele zasygnalizowanych kwestii wymaga dalszych uściśleń i debat (niniejszy materiał celowo stanowi syntetyczny ich przegląd). Społeczność zgromadzona wokół KPZK PAN deklaruje wolę dalszego udziału w tych dyskusjach.

## PRZEZNACZENIE TERENU A STREFY<sup>1</sup>

Strefy planistyczne są tym elementem planu ogólnego, który obok regulacji dotyczących obszarów uzupełnienia zabudowy wywołuje najwięcej dyskusji. Nie budzi wątpliwości, że strefy bardzo silnie zdeterminują sposób użytkowania nieruchomości. Wątpliwości z nimi związane dotyczą co najmniej kilku kwestii: powiązania stref z klasami przeznaczeń terenów w planach miejscowych, arbitralnego pogrupowania przeznaczeń w strefach, sztywnego powiązania stref z udziałem powierzchni biologicznie czynnej oraz terminologii. Część z zagadnień jest dyskutowana co najmniej od czasu opiniowania projektu zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2023 r., kolejne problemy zidentyfikowano po opublikowaniu rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego gminy z grudnia 2023 r. (*Rozporządzenie...*, 2023, załącznik 1), którego załącznik dotyczący charakterystyki stref planistycznych znowelizowano już niecały rok później.

Usystematyzowanie i ujednolicenie stref w skali kraju zapewne ułatwi automatyzację planowania przestrzennego, konstruowanie zunifikowanych baz danych i docelowo rejestru urbanistycznego. W tym też celu strefy z planu ogólnego próbowano powiązać z przeznaczeniami terenów określonymi w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu MPZP (*Rozporządzenie...*, 2021, załącznik 1). Większość problemów dotyczących definiowania stref w planach ogólnych (powiązanych z przeznaczeniami terenów w planach miejscowych) wynika ze słabej podbudowy teoretycznej tego zagadnienia. Generalnie można uznać, że nie służą one skutecznemu strefowaniu przeznaczeń, ponieważ wewnątrz (niepodzielnych) profili podstawowych w strefach znajdują się często tereny ze sobą konfliktowe (np. handel hurtowy i mieszkalnictwo). Sposób w jaki przeznaczenia pogrupowano w rozporządzeniu do POG często utrudnia zarówno racjonalne separowanie, jak i łączenie przeznaczeń – np. uniemożliwia łączenia w jednej strefie terenu drogi głównej z drogami niższych klas. W efekcie kluczowe decyzje dotyczące przeznaczenia terenu nie zostaną podjęte w planach ogólnych, a dopiero na poziomie planów miejscowych. Wtedy też dopiero objawią się problemy dotyczące odszkodowań za ograniczenie wartości nieruchomości wynikające z ograniczeń narzuconych rozporządzeniem w sprawie POG. W praktyce konstrukcja stref utrudni też odbiór graficznej prezentacji (*Ustawa...*, 2003, art. 13h ust. 4) ogólnej wizji miasta/gminy, która najczęściej stanie się nieprzejrystym zbiorem kolorowych „plam”, rozumianym przez wąską grupę specjalistów<sup>2</sup>. Wyznaczenie stref w planach ogólnych stało się więc wybitnie skomplikowaną łamigłówką dla projektantów, niezrozumiałą dla większości uczestników procesu planowania, bo wymagającą znajomości kilku ustaw, rozporządzeń, przepisów przejściowych i ich wpływu na rzeczywistość.

<sup>1</sup> Autor: dr Michał Ciesielski.

Konstrukcja załączników do wspomnianych rozporządzeń jest więc słabo powiązana z wyzwaniami jakie w rzeczywistości stoją przed planowaniem przestrzennym. Przykładami ilustrującymi problemy przed jakimi stoją projektanci POG mogą być wspomniane problemy z klasami dróg, z których wszystkie poniżej drogi głównej muszą wchodzić w skład stref innych niż komunikacyjna. W razie potrzeby ich wyznaczenia gminy mogą je wskazać jako np. strefy otwarte, mieszkaniowe, ale nie jako komunikacyjne. Podobne zabiegi trzeba stosować chcąc zarezerwować fragment obszaru gminy pod wyłącznie handel detaliczny, o co często wnioskuje mieszkańcy osiedli niedoposażonych w tego typu usługi. Aby tego dokonać, należy wyznaczyć w planie ogólnym strefę zieleni i rekreacji z dopuszczonym z profilu dodatkowego wyłącznie terenem handlu detalicznego.

Dowodem na brak zrozumienia jak strefy zadziałają w praktyce, była inicjatywa instytucji zarządzających ogrodami działkowymi, zmierzająca do zabezpieczenia interesu ogrodów poprzez dopisanie tego przeznaczenia do wszystkich stref planistycznych. Działania te zaowocowały wnioskowaną zmianą rozporządzenia, tyle że ich praktyczny efekt wydaje się odwrotny do zamierzonego. Dopuszczenie ogrodów we wszystkich strefach powoduje bowiem, że na tych obszarach mogą powstawać również inne przeznaczenia. Plany ogólne jedynie wzmocnią więc niepewność co do przyszłości ogrodów.

Kwestią rzadziej dyskutowaną, ale równie istotną, są rozbieżności w nazewnictwie „przeznaczeń terenów” w aktach normatywnych. Terminologia dotycząca w gruncie rzeczy jednego bytu, jakim jest przeznaczenie terenu, w ustawie i powiązanych z nią rozporządzeniach jest bardzo zróżnicowana: „przeznaczenia terenu”, „klasy przeznaczenia terenów”, „klasy przeznaczeń”, „klasy”, „tereny”, „tereny klas”, „przeznaczenia”, „funkcje”, zaś w planie ogólnym występują „profile funkcjonalne”, „stref planistycznych” w „gminnym katalogu stref planistycznych”, stanowiące zbiory „terenów”.

Formalnie art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga ustalenia w planie miejscowym „przeznaczenia terenów” mieszczącego się w profilu funkcjonalnym danej strefy obejmującej „teren”<sup>2</sup>. Drugim powiązaniem między POG i MPZP w tym zakresie jest przypis nr 2 do załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie POG. Mówi on, że profil podstawowy i dodatkowy strefy obejmuje „tereny” wskazane w tabeli oraz odpowiadające im „tereny klas niższego poziomu” – odnosząc do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu MPZP.

Nawet jeśli dla części z tych terminów określono formalne powiązania, to można mieć poważne wątpliwości, czy za jakiś czas nie pojawią się próby ich podważania z powodu rozbieżności nazewnictwa. Ponadto wydaje się, że trudności w tym zakresie powoduje użycie słowa „teren”, które w języku polskim oznacza płaski obszar, powierzchnię, a nie sposób użytkowania mający w praktyce najczęściej znaczenie trójwymiarowe. Stosując ustawową terminologię, obecnie na jednym obszarze może funkcjonować jednocześnie „teren górnictwa”, „teren obsługi komunikacji” (np. podziemny parking), „teren usług handlu” w parterze, „tereny usług biurowych i administracji” na kilku wyższych kondygnacjach i „tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej”.

<sup>2</sup> W związku z tym rośnie rola polityki przestrzennej i zawartym w niej graficznym modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach gmin.

<sup>3</sup> W tym wypadku słowa „teren” nie użyto prawdopodobnie w rozumieniu terenów określonych w załącznikach nr 1 do obu wspomnianych rozporządzeń.

## BILANSOWANIE A STREFY PLANISTYCZNE<sup>4</sup>

Bilansowanie i obliczenie chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę jest jedną z ważniejszych analiz, którą należy wykonać w związku z opracowaniem planu ogólnego gminy. Procedura ta będzie miała znaczący wpływ na kwestie kształtowania ładu przestrzennego, prowadzenia zrównoważonego rozwoju gminy a także na politykę inwestycyjną.

Wyznaczanie w planie ogólnym stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową, determinowane jest w procesie bilansowania terenów zarówno faktycznym zagospodarowaniem terenu, jak i ustaleniami aktów planistycznych. Art. 13 d ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wersji zmienionej nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 4 kwietnia 2025 r. utrzymał regulację, zgodnie z którą te strefy planistyczne wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej (por. aktualna wersja art. 13 d). Taka konstrukcja, pozornie logiczna, narzuca jednak gminom kontynuację dotychczasowej polityki przestrzennej, często podjętej w odległej perspektywie czasowej, w oparciu o nieaktualne już przesłanki. Czasem są to wręcz decyzje błędne – które władze gminy zmuszone są kontynuować, bez możliwości korekty i koncentracji „ruchu budowlanego” na innym obszarze. Jednocześnie możliwość takiego przeniesienia potencjalnej lokalizacji zabudowy mieszkaniowej z obowiązujących planów miejscowych do ww. stref planistycznych w istocie nie ma miejsca wprost - gdyż gminy są również obowiązane uwzględnić uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, wskazane w art. 13 b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które mogły wystąpić już po uchwaleniu ww. planów miejscowych (na przykład w zakresie ochrony powodziowej) oraz stanowisko organów uzgadniających. Pomimo zatem, że na danym terenie obowiązuje plan miejscowy przewidujący zabudowę mieszkaniową, może nie być możliwe wskazanie na nim którejś ze stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową. W kontekście kalkulacji chłonności terenów niezabudowanych należy zauważyć niską szczegółowość założeń, co prowadzi do różnorodnych praktyk w zakresie przeprowadzania obliczeń. Taka heterogeniczność metodologiczna może skutkować generowaniem istotnych rozbieżności w wynikach szacowania chłonności tych terenów.

Podczas szacowania chłonności istotne wydaje się być kilka zmiennych. Po pierwsze sam sposób wyznaczania terenów niezabudowanych. Tutaj praktyka przyniosła kilka podejść, np. przyjmowanie do analiz wyłącznie działek niezabudowanych, pomniejszanie powierzchni stref zabudowy wielofunkcyjnej o sumaryczną powierzchnię aktualnej zabudowy czy też przyjmowanie założeń odległościowych, wynikających z warunków technicznych usytuowania budynku na działce. Kolejno nie bez znaczenia pozostaje kwestia przyjmowania tych samych lub zupełnie różnych założeń dla zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy zagrodowej. Istotne wydają się być także wszelkiego rodzaju współczynniki urealniające, uwzględniające np. komunikację wewnętrzną, wąskie działki, strefy ograniczające zabudowę, braki dojazdów. Sposób doboru tych współczynników i ich wartości pozostaje nie bez znaczenia dla końcowej wartości. Spotykane są także praktyki uwzględniania aktualnych założeń z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy.

Kolejnym ustaleniem planistycznym, które wpływa na wyliczanie bilansu terenów pod zabudowę, jest wskazanie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy. Po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 4 kwietnia 2025 r. wskazano wyraźnie, że pierwszeństwo wy-

<sup>4</sup> Autorzy: dr Anna Fogel, dr Anita Kukulska Kozieł, dr hab. Krzysztof Rogatka, prof. UMK.

znaczenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową dotyczy również „obszarów uzupełniania zabudowy”. W pierwotnym brzmieniu art. 13 d ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym były to „obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy”, co mogło wskazywać również na interpretację, że chodzi o faktyczne luki w istniejącej zabudowie (tak jak miało to miejsce przy bilansowaniu przy opracowaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Po ostatniej nowelizacji, wobec zmiany treści tego przepisu, nie powinno być wątpliwości, że chodzi o obszar uzupełniania zabudowy jako fakultatywne ustalenie planu ogólnego.

Nie można wreszcie pominąć, że obecnie mechanizm bilansowania terenów pod zabudowę dotyczy wyłącznie zabudowy mieszkaniowej. Jakkolwiek należy się zgodzić, że przewidziana poprzednio w odniesieniu do studium uwarunkowań powinność analizy zabudowy z podziałem na poszczególne funkcje stwarzała zbyt duże problemy formalne, zwłaszcza z powodu dokładności wyliczania powierzchni użytkowej, to jednak takie ograniczenie należy ocenić krytycznie. Poza bilansowaniem znalazły się bowiem strefy planistyczne, w których również możliwa jest lokalizacja wielkopowierzchniowej zabudowy, takiej jak tereny usług, handlu czy składów i magazynów. Tymczasem często jest to zabudowa bardzo silnie oddziałująca zarówno na uwarunkowania przyrodniczo – geograficzne, jak przykładowo stosunki wodne, ale również wydolność infrastruktury technicznej.

## STANDARDY URBANISTYCZNE - DOSTĘPNOŚĆ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ<sup>5</sup>

Zgodnie z art. 13e ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ramach gminnych standardów urbanistycznych, określa się katalog stref planistycznych oraz można określić gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej. Cel tego przepisu ma charakter dualny: strefy planistyczne, jako obligatoryjne i podstawowe składowe planów ogólnych, określają profil funkcjonalny terenów oraz kształtują przestrzeń wykorzystując typowe wskaźniki urbanistyczne, natomiast standardy dostępności mogą, w przypadku ich przyjęcia na poziomie lokalnym, zapewniać dostęp do podstawowych obiektów infrastruktury społecznej. Pierwsze kształtują formę i przeznaczenie budynków w przestrzeni (*Ustawa...*, 2003, art. 13e, ust. 2 i 3), drugie właściwą odległość do funkcji zapewniających dobrą jakość życia (*Ustawa...*, 2003, art. 13f).

Gmina ma prawo ustanowić własne, lokalne standardy dostępności, a wśród nich obligatoryjnie dostęp do szkoły podstawowej oraz obszarów zieleni publicznej. Ponadto można fakultatywnie ustalić dostęp do innych obiektów użyteczności publicznej, w szczególności do: przedszkola, przystanku publicznego transportu zbiorowego czy urzęduzonego terenu sportu.

Na powyżej wymienione gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej należy spojrzeć z trzech perspektyw. Pierwsza związana jest z intencjami ustawodawcy. Możemy ją odnaleźć w uzasadnieniu do ustawy, gdzie pojawia się zręczny argument uzależnienia możliwości lokalizacji inwestycji mieszkaniowych od sąsiedztwa obiektów infrastruktury społecznej, mogących obsłużyć przyszłych mieszkańców (*Uzasadnienie...*, 2023, str. 19). Tak postawione założenie jest godne pochwały, choć można mieć wątpliwości, czy przepisom ustawy udało się nadać kształt możliwy do implementacji zgodnie z intencją. Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z r. 2023 i jej nowelizacja z 2025 r. (*Ustawa...*, 2003, art. 13d, ust. 1) precyzyjnie określa sposób i kolejność wyznaczania stref mieszkaniowych: priorytetowo wyznacza się obszary mieszkaniowe wskazane już w obowiązujących planach miejscowych, a następnie występujące w strefach uzupełnienia zabudowy i istniejącej zabudowy miesz-

<sup>5</sup> Autorzy: dr inż. Anna Aneta Tomczak, dr inż. Robert Warsza.

kaniowej. Gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (*Ustawa...*, 2003, art. 13e ust. 1), są natomiast ustaleniem fakultatywnym. Taki kształt przepisów, wbrew pierwotnym intencjom ustawodawcy, nie uzależnienia rzeczywistego zasięgu urbanizacji od sąsiedztwa obiektów infrastruktury społecznej. Wręcz przeciwnie. W przypadku przyjęcia przez gminę standardów dostępności infrastruktury społecznej, może następować obowiązek realizacji nowych obiektów publicznych dostosowanych do istniejącego, często rozproszanego modelu urbanizacji.

Druga perspektywa związana jest z analizą procesów urbanizacji, zmian demograficznych i poziomu wykorzystania zasobów infrastruktury społecznej państwa na przestrzeni ostatnich 20 lat:

- W Polsce systematycznie rozszerza się strefa zurbanizowana – powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych wzrosła o 26% w stosunku do roku 2005<sup>6</sup>. Widać ogromną różnicę w procesach urbanizacji pomiędzy miastami wojewódzkim i gminami w sąsiedztwie dużych miast, gdzie ma ona gwałtowny charakter, a pozostałymi obszarami kraju.
- Liczba ludności Polski w tym czasie pozostawała na podobnym poziomie<sup>7</sup>. Zachodziły jednak znaczące zmiany jakościowe. Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym<sup>8</sup>, w którym dzieci i młodzież stanowią główną grupę odbiorców usług społecznych, zmniejszyła się o 19,1% w stosunku do 2004 r. Liczba ludności w wielu produkcyjnym<sup>9</sup> spadła o 5,4% w stosunku do r. 2004, natomiast liczba ludności w wieku poprodukcyjnym<sup>10</sup>, będącą częstym odbiorcą usług społecznych, zwiększyła się o 48,4% w stosunku do 2004. Według prognoz demograficznych przytoczony proces zmian ilościowych w grupach ludności będzie tylko narastał. W r. 2040 według trzech scenariuszy liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym zmniejszy od 12% do 36%; liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się o od 8,7% do 12,5%, a liczba ludności w wieku poprodukcyjnym zwiększy się od 12,9 do 23%. Gminy wzrastające demograficznie (stymulowane procesami migracji) stanowią mniej niż 10% ogólnej liczby samorządów.
- Zmniejsza się liczba jednostek związanych z edukacją i wychowaniem dzieci i młodzieży. Biorąc pod uwagę wszelakiego rodzaju placówki przedszkolne i szkoły (bez kształcenia policealnego, wyższego i dla dorosłych)<sup>11</sup>, widzimy spadek liczby takich o 9,5% względem wartości z 2004. Zmniejszanie liczby placówek spowodowane było wielokrotnymi zmianami w systemie edukacji, w tym zlikwidowaniem gimnazjów, ale i obniżeniem zapotrzebowania na takie usługi. Patrząc na prognozy demograficzne, można spodziewać się kontynuacji takiego trendu.

Ogół przytoczonych procesów ukazuje dla większości kraju zasadniczą rozbieżność pomiędzy intencjami ustawodawcy, rezultatem przepisów ustawy, a zachodzącymi procesami na płaszczyźnie urbanizacji, demografii i wykorzystania infrastruktury społecznej w zakresie dostępności do szkół podstawowych. Oczekiwanie wprowadzania w planach ogólnych standardów dostępności infrastruktury społecznej dla większości gmin wiązać będzie się z obowiązkiem budowy nowych placówek edukacyjnych albo przy-

<sup>6</sup> Strefa zurbanizowana – powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w 2005 r. wynosiła 1 476 tys. ha, w 2015 r. 1 658 tys. ha, w 2024 r. 1 855 tys. ha.

<sup>7</sup> Liczba ludności Polski w 2004 r. wynosiła 38 173 tys., w 2014 r. – 38 478 tys., 2023 r. – 37 636 tys.

<sup>8</sup> Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (0-19 l.) zmniejszyła się z 9 357 tys. w 2004 r., do 7 802 tys. w 2014 r. i 7 575 tys. w 2023 r.

<sup>9</sup> Liczba ludności w wieku produkcyjnym (20-64 l.) spadła z 23 797 tys. w 2004 r., do 24 801 tys. w 2014 r. i do 22 510 tys. w 2023 r.

<sup>10</sup> Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (65+l.) zwiększyła się z 8 474 tys. w 2004 r., do 9 779 tys. w 2014 r. i do 12 580 tys. w 2023 r.

<sup>11</sup> Ilość placówek takich jak: przedszkola, szkoły (bez kształcenia policealnego, wyższego i dla dorosłych) spadła z 47 981 w 2004 r.; 49 186 w 2014 r. (wzrost ilości oddziałów przedszkolnych i spadek szkół) do 43 440 w 2023 r.

mowaniem dalekiej odległości dojścia do już istniejących (co mija się z założonym celem dostępności pieszej). Idea budowy nowych szkół i przedszkoli wyklucza się z żywotnym problemem utrzymania finansowego siatki już istniejących placówek i malejącym brutto zapotrzebowaniem na takie usługi. Czy idea standardów infrastruktury społecznej jest więc wadliwa albo niepasującą do polskich realiów? Nie! Wręcz przeciwnie. Została tylko wykorzystana na opak. To zasięgi dojścia do infrastruktury społecznej powinny limitować zasięgi wyznaczania urbanizacji. Lokalizację stref rozwoju zabudowy mieszkaniowej należy ograniczać siecią oświatowych placówek publicznych w celu komasacji zabudowy, a nie rozpraszać sieć placówek publicznych w pogoni za rozproszoną już zabudową mieszkaniową.

Trzecia perspektywa obejmuje dostępność do obszarów zieleni publicznej. Jest to kolejny składowy element, po dostępności do podstawowej oświaty, jaki łącznie wymieniany jest w ustawie w ramach gminnych standardów urbanistycznych (*Ustawa...*, 2003, art. 13f, ust. 2). Oznacza to, że należy, tworząc plan ogólny, uwzględniać legislacyjną zasadę kompleksowej regulacji (§ 2, § 143), czyli plan ogólny, stanowiący prawo miejscowe, musi regulować zagadnienie w sposób całościowy i spójny, obejmując wszystkie aspekty wskazane w ustawie. Nie można więc, zgodnie z literą prawa, określić w planie jedynie zasad dostępności do obszarów zieleni publicznej, pomijając dostępność do szkół podstawowych, ponieważ w gminnych standardach urbanistycznych są one traktowane łącznie. Gminy, które przy permanentnym spadku demograficznym dzieci w wieku szkolnym nie zdecydują się na wprowadzenie standardu dostępności do szkół, pozbawiają się równocześnie możliwości określenia polityki dostępności do zieleni publicznej. A właśnie zasady tej polityki wydają się kluczowe w budowaniu lepszej jakości zamieszkania i życia.

Dotychczasowa, bardzo krótka praktyka w opracowywaniu planów ogólnych pozwala stwierdzić, że gminy, z uwagi na powyższe uwarunkowania, jednostkowo decydują się na wprowadzenie własnych, lokalnych zasad dostępności do infrastruktury społecznej. Wyjątki natomiast potwierdzają regułę. Trudność w opracowaniu lokalnych standardów urbanistycznych na wstępie procedury formalno-prawnej deklaruje jedynie 9,7% wszystkich gmin w Polsce (9), co świadczy o zauważeniu złożoności problematyki, ale jedynie przez niewielką ilość samorządów lokalnych.

## UZASADNIENIE PLANU OGÓLNEGO<sup>12</sup>

Uzasadnienie planu ogólnego stanowi część informacyjną planu mającą na celu wyjaśnienie przyjętych w planie rozwiązań. Zgodnie z wymogami ustawowymi, część tekstowa uzasadnienia powinna zawierać przyczyny wyznaczenia stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej, ustalenia gminnych standardów urbanistycznych oraz sposób uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Część graficzna powinna przedstawić lokalizację przestrzenną stref planistycznych, granice obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej a także granice obszarów standardów dostępności do infrastruktury społecznej na tle uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy.

Kluczową kwestią w formułowaniu części tekstowej uzasadnienia jest wskazanie przyczyn podjęcia decyzji planistycznych. Istotne jest więc przedstawienie argumentów przemawiających za przyjęciem określonych rozwiązań. Analiza dostępnych uzasadnień do projektów planów ogólnych pozwala stwierdzić, że argumenty te najsilniej wybrzmiewają w przypadku wyznaczenia stref planistycznych związanych z rozwojem zabudowy mieszkaniowej. Jest to efektem precyzyjnie określonej metodyki postępowania zawar-

<sup>12</sup> Autorka: dr hab. inż. Renata Giedych.

tej w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy. Podobną sytuację mamy w przypadku wyznaczenia stref uzupełnienia zabudowy. Tu z pomocą przychodzi rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym. Należy jednakże dodać, że w przypadku wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy nie dowiadujemy się najczęściej dlaczego obszary te zostały wyznaczone, ale w jaki sposób. Uzasadnienia często nie zawierają należytego wyjaśnienia, dlaczego w katalogu stref planistycznych wskazano konkretne profile dodatkowe stref funkcjonalnych oraz na jakiej podstawie przyjęto określone wielkości parametrów i wskaźników urbanistycznych. Wynikać to w dużej mierze może z faktu braku jasno określonych przesłanek do formułowania tej części uzasadnienia, a także wyraźnego powiązania przyczyn podjęcia decyzji planistycznych z uwarunkowaniami rozwoju gminy.

Sposób uwzględniania uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy stanowi bowiem wyodrębniony element uzasadnienia do planu. Ma to swoje wyraźne odzwierciedlenie w analizowanych studiach przypadku, w których opis uwarunkowań stanowi zazwyczaj wydzieloną się część tekstu uzasadnienia. Sformułowany w art. 13b ustawy katalog uwarunkowań sprawia ponadto, że najczęściej mamy do czynienia z dwoma podejściami do sposobu ich uwzględniania: pierwszym z nich jest zauważenie, że jakieś uwarunkowanie występuje (uwzględnianie = branie czegoś pod uwagę), drugie związane jest respektowaniem zasad, przepisów i norm (uwzględnianie = stosowanie się do czegoś). O wiele rzadziej sposób uwzględniania uwarunkowań rozumiany jest jako przychylenie się do czegoś (uwzględnianie = reagowanie na potrzeby). To ostatnie podejście jest szczególnie istotne z punktu widzenia ustanawiania gminnych standardów dostępności do infrastruktury społecznej. W tym kontekście istotnym elementem uzasadnienia mogłoby być wskazanie przyczyn nie określenia gminnych standardów dostępności do infrastruktury społecznej.

Uzasadnienie do planu ogólnego stanowi zazwyczaj wyczerpujący zbiór informacji i przesłanek, stanowiących merytoryczny komentarz do przyjętych rozwiązań. To, czego zdecydowanie w nim brakuje, to podsumowanie, które w syntetyczny sposób wskazywałoby, które z rozpatrywanych uwarunkowań wpłynęły na dobór stref, przebieg ich granic, dobór profili funkcjonalnych, wielkość wskaźników urbanistycznych, ograniczenie zasięgu obszaru uzupełnienia zabudowy. Zdecydowanie ułatwiłoby to odbiór całości opracowania, czyniąc proces decyzyjny bardziej przejrzystym i lepiej umocowanym merytorycznie.

## **SĄDOWA KONTROLA I KONSEKWENCJE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI PLANÓW OGÓLNYCH<sup>13</sup>**

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw („Ustawa nowelizująca”) nie wprowadziła obowiązku uchwalenia przez gminy planów ogólnych, a jedynie określiła konsekwencje ich nie uchwalenia w terminie do dnia 30 czerwca 2026 r.

Plan ogólny, jako akt prawa miejscowego przyjmowany jest uchwałą rady gminy i podlega kontroli wojewody w trybie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem, wojewodzie, jako organowi nadzoru, przysługuje prawo stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przypadku gdy jest ona sprzeczna z prawem. Stosowne postępowanie organ nadzoru wszczyna z urzędu, mogąc jednocześnie wstrzymać jej wykonanie. Możliwość stwierdzenia nieważności

<sup>13</sup> Autorki: mec. Joanna Dziedzic Bukowska, mec. Marta Oryl.

uchwały rady gminy ograniczona jest terminem, wynoszącym 30 dni od daty doręczenia uchwały wojewodzie i następuje w drodze tzw. rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności uchwały samorządu gminnego wywołuje skutek od daty podjęcia uchwały przez radę gminy, a sama uchwała traktowana jest jakby nigdy nie została podjęta.

Jeżeli rada gminy nie zdąży z uchwaleniem prawnie ważnego planu ogólnego do 30 czerwca 2026 r., wówczas począwszy od 1 lipca 2026 r. przestanie obowiązywać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*Ustawa...*, 2023, art. 65 ust. 1). Konsekwencją powyższego będzie brak możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 3 Ustawy nowelizującej, złożenie wniosku o wydanie tych decyzji po dniu 1 lipca 2026 r. jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy w danej gminie wszedł w życie plan ogólny. Jeżeli jednak wnioski o wydanie wyżej wskazanych decyzji został złożony przed 1 lipca 2026 r. – wówczas decyzje zostaną wydane, niezależnie od braku obowiązującego planu ogólnego.

Inna będzie sytuacja gmin, w których obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pomimo braku planu ogólnego, ustalenia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pozostaną bowiem w mocy, co wynika z 67 ust. 1 Ustawy nowelizującej. Nieobowiązywanie planu ogólnego ograniczy jednakże możliwość dokonywania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady nie będzie możliwa zmiana miejscowego planu ani jego uchwalenie, o ile przed 1 lipca 2026 r. nie ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo nie ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu zmiany miejscowego planu. Brak planu ogólnego nie będzie uniemożliwiał uchwalenia nowego miejscowego planu (albo dokonania jego zmiany), jeżeli dotyczyć on będzie wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju lub poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, w tym węglowodorów. Pomimo nie obowiązywania planu ogólnego w mocy pozostaną uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz gminne programy rewitalizacji oraz uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

Nowe przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne gminy wprowadzają surowe skutki braku wejścia w życie planów ogólnych. Będą one szczególnie dotkliwe dla mieszkańców, którzy nie mają narzędzi pozwalających na wyegzekwowanie od organów w trybie administracyjnym terminowego uchwalenia planu ogólnego. Bierność rady gminy może pozbawić mieszkańców oraz potencjalnych inwestorów możliwości zrealizowania zamierzeń budowlanych na nieruchomościach znajdujących się na obszarze gminy. Ponieważ polskie prawo nie przewiduje obowiązku uchwalenia przez gminy planu ogólnego, wydaje się, że brak jego uchwalenia nie może być podstawą do kierowania przeciwko gminie roszczeń odszkodowawczych, albowiem brak podjęcia działania nie stanowi w tym przypadku „niezgodnego z prawem działania ani zaniechania”, co w świetle brzmienia art. 417 § 1 kodeksu cywilnego jest przesłanką konieczną odpowiedzialności odszkodowawczej gminy.

Plany ogólne, jako akty prawa miejscowego, będą podlegały również kontroli sądów administracyjnych. Przy czym kontrola sądowa tych aktów, na mocy art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych będzie ograniczona do kontroli ich legalności (zgodności z prawem). Skargę do właściwego sądu administracyjnego będzie mógł złożyć podmiot, którego interes prawny został naruszony zapisami planu ogólnego (*Ustawa...*, 1990, art. 101 ust. 1) oraz organ nadzoru – wojewoda, po upływie ustawowego terminu przewidzianego dla niego do stwierdzenia nieważności uchwały. Przy czym należy pamiętać, że w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, możliwość merytorycznej oceny planu ogólnego będzie uwarunkowana wykazaniem

przez ten podmiot (właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu), że jego interes prawny został naruszony. Brak legitymacji po stronie podmiotu chcącego zainicjować kontrolę sądową, będzie powodował konieczność odrzucenia ich skargi jako niedopuszczalnej, bez merytorycznej jej oceny. Kolejną przeszkodą formalną będzie uznanie przez sąd administracyjny, że złożona skarga jest niedopuszczalna. Za taką skargę może zostać uznana skarga na bezczynność rady gminy w zakresie nieuchwalenia planu ogólnego, czy też zaniechania uregulowania w planie ogólnym kwestii, których ustalenie pozostawiono uznaniu gminy, tj. obszarów uzupełnienia zabudowy, obszarów zabudowy śródmiejskiej, czy gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej. Przypomnieć bowiem należy, że za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność organu uchwałodawczego, w sytuacji, gdy organ ma jedynie możliwość, a nie prawny obowiązek podjęcia stosownej uchwały (por. *Postanowienie NSA z dnia 6 października 2011 r.*, sygn. akt II OSK 1501/11, *Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2023 r.*, sygn. akt II SAB/Gd 152/23).

Badanie przez sąd administracyjny zgodności z prawem planów ogólnych będzie obejmowało kilka istotnych kwestii, takich jak: ocena istnienia normy kompetencyjnej do wydania danego aktu, właściwość organu, który opiniował i uzgadniał plan ogólny, zachowanie procedury tworzenia i uchwalania planu, czy treść samego planu ogólnego. Przy czym regułą jest, że kontrola legalności aktów planistycznych gminy następuje według stanu prawnego i faktycznego sprawy z datą ich podjęcia. Oznacza to, że sąd administracyjny, co do zasady, orzeka w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dacie podjęcia tego aktu. Wyjątki w tym zakresie mogą wprowadzać przepisy szczególne. Za taki przepis szczególny w odniesieniu do kontroli planu ogólnego może zostać uznany § 1 ust. 3 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy. W przepisie tym wskazuje się bowiem, że do wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy wykorzystuje się dane pozyskane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie wcześniej niż w dniu przystąpienia do sporządzania planu ogólnego gminy.

Formę rozstrzygnięć sądów administracyjnych uwzględniających skargę na akt prawa miejscowego określa art. 147 § 1 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pierwszym z rozstrzygnięć sądów w zakresie planu ogólnego będzie wyrok, w którym sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub części. Efektem stwierdzenia nieważności planu ogólnego będzie jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną (*ex tunc*), tj. od momentu jego wydania. Stwierdzenie nieważności planu ogólnego stanie się skuteczne w chwili uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego, stwierdzającego nieważność takiego aktu. Należy podkreślić, że wyeliminowanie planu ogólnego z obrotu prawnego od początku jego obowiązywania (stwierdzenie nieważności), będzie miało bezpośredni wpływ na byt prawny planu miejscowego, uchwalonego na jego podstawie oraz legalność decyzji o warunkach zabudowy. W myśl bowiem art. 13a ust. 5 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan ogólny w zakresie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b, uwzględnia się przy sporządzaniu planu miejscowego oraz stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy. Również podstawę prawną do wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi plan ogólny w zakresie, o którym mowa w ust. 4 pkt 2 lit. a (obszary uzupełnienia zabudowy). Mając zatem na uwadze, że sądowa kontrola planów ogólnych w głównej mierze będzie dotyczyła specjalistycznych kwestii, takich jak zasadność i poprawność wyznaczenia stref planistycznych, czy obszarów uzupełnienia zabudowy, które to kwestie stanowią specjalistyczną materię z dziedziny gospodarki przestrzennej (urbanistyki), zasadnym wydaje się postulowanie, aby sądy przy kontroli tych zagadnień mogły posilkować się specjalistyczną wiedzą ekspertów z tej dziedziny. W tym zakresie jako przydatna jawi się instytucja tzw. przyjaciela sądu

(*amicus curiae*), której istotą jest możliwość zwrócenia się z urzędu przez sąd do organizacji społecznej lub organu administracji publicznej o przedstawienie istotnego dla sprawy poglądu.

## RELACJE MIĘDZY PLANEM OGÓLNYM A STRATEGIAMI ROZWOJU<sup>14</sup>

### Problem 1. Kolejność sporządzania dokumentów

Zgodnie z art. 13b. ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności: politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Powyższy zapis wejdzie jednak w życie dopiero 1 lipca 2026 r. Do tego czasu strategie wciąż traktowane są jako dokumenty fakultatywne. W efekcie większość samorządów w Polsce rozpoczęła prace nad planami ogólnymi nie czekając na zakończenie procesu sporządzania strategii rozwoju, a niekiedy wręcz rezygnując tymczasowo z opracowania strategii. Tymczasem zgodnie z założeniami reformy planowania przestrzennego strategie rozwoju powinny poprzedzać plan ogólny i określać cele oraz kierunki rozwoju lokalnego. Sporządzany w drugiej kolejności plan ogólny powinien uwzględniać ustalenia strategii, m.in. w zakresie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, obszarów strategicznej interwencji (OSI) oraz ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Zintegrowane planowanie rozwoju deklarowane w realizowanej „reformie” polskiego systemu planowania wymaga integracji procesów i dokumentów planistycznych, zapewniając taki sposób funkcjonowania i organizacji terytorialnego systemu społecznego, które realizują kryteria racjonalności społecznej – dążą do ładu przestrzennego (Chojnicki 1992, s. 9-19). Gospodarkę przestrzenną można rozpatrywać w dwojaki sposób. Z jednej strony należy ją postrzegać jako działalność, czyli proces gospodarowania. Z drugiej strony należy ją identyfikować z wynikiem tej działalności, czyli stanem zagospodarowania. W tym kontekście działania planistyczne związane z dążeniem do ładu przestrzennego stanowią element gospodarowania przestrzenią w celu osiągnięcia racjonalności społecznej, ekonomicznej, ekologicznej, kulturowej, czy też politycznej funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego (Chojnicki 1990, s. 38-49). Biorąc pod uwagę powyższe prawidłowości i założenia należy przyjąć, że plan ogólny określający sposób zagospodarowania przestrzennego gminy, ma za zadanie przedstawić konsekwencje przestrzenne zrealizowanych oraz planowanych do realizacji zamierzeń społeczno-gospodarczych. Tym samym nie może on ich poprzedzać, a powinien on być ich konsekwencją. Zgodnie z założeniami przyjętymi zarówno w wyniku przeprowadzonej w 2020 r. nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak również przeprowadzonej w 2023 r. nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nowa zintegrowana strategia rozwoju gminy obejmuje zarówno część kierunkową identyfikującą na podstawie wyników diagnozy cele działań społeczno-gospodarczych, jak również część przestrzenną pokazującą w formie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, OSI oraz ustaleń i rekomendacji polityki przestrzennej ich konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego terytorium gminy. Plan ogólny należy w tym kontekście traktować jako uszczegółowienie części przestrzennej strategii rozwoju gminy. Tym samym nie może i na pewno nie powinien on być opracowywany przed strategią, tylko powinien stanowić jej bezpośrednią konsekwencję, uszczegóławiając wybrane założenia części przestrzennej strategii rozwoju gminy. Biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe oraz konieczność uchwalenia planów ogólnych do 30 czerwca 2026 r., najwłaściwszym podejściem wydaje się równoległe i skoordynowane prowadzenie prac nad strategią rozwoju gminy oraz planem ogólnym, tak aby oba dokumenty były ze

<sup>14</sup> Autorzy: prof. dr hab. Paweł Churski, dr hab. Łukasz Mikula, prof. UAM, dr inż. Przemysław Ciesiółka, dr Bartłomiej Kołsut.

sobą spójne. W konsekwencji plan ogólny uwzględnia wszystkie założenia strategii i uszczegóławia jej część przestrzenną, co należy uznać za spełnienie roli tego dokumentu w kształtowanym nowym porządku systemu planowania w Polsce.

Wskazane propozycje nie wymagają zmian w prawie. Wymagają wykonywania zapisów zgodnie z duchem i literą prawa. Niestety włączenie reformy planowania przestrzennego do KPO skutkuje prymatem dążenia do wydatkowania środków tego programu nad właściwą implementacją zmian w zakresie organizacji i realizacji procesów planistycznych na poziomie lokalnym. Sytuacji nie ułatwia również fakt swojej destrukcji wielopoziomowego systemu planowania w Polsce wynikający z:

- braku obowiązujących i aktualnych dokumentów długo- i średniookresowych na poziomie krajowym,
- niemożności opracowania zintegrowanych strategii rozwoju regionalnego na poziomie wojewódzkim wobec braku założeń planistycznych z poziomu krajowego,
- nierozstrzygniętej kwestii relacji między strategią a planem zagospodarowania województwa.

Aktualny stan systemu planowania rozwoju w Polsce wymaga pilnego przeglądu i uporządkowania zachodzących procesów, opracowania realnego harmonogramu wdrażania zmian zapisanych w prawie (po przeprowadzeniu ewaluacji zapisów pod kątem zgodności skutków dwóch nowelizacji przygotowanych niezależnie przez MFIPR i MRIT) oraz konsekwentnej i terminowej jego realizacji.

## **Problem 2. Sposób uzasadniania zwiększonego zapotrzebowania na nową zabudowę**

Zgodnie z art. 3 ust. 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (dalej „Rozporządzenie ws. POG”) dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, „[...] jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określonymi w strategii rozwoju gminy [...]”. W przepisach brakuje jednak kryteriów, które samorządy mogłyby wykorzystać dla uzasadnienia zwiększonego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. W efekcie istnieje obawa, że gminy będą nadużywać powyższego instrumentu, gdy wyliczenia ze wzoru określonego w Rozporządzeniu wykażą zapotrzebowanie niezgodne z oczekiwaniami mieszkańców, przedsiębiorców lub samych włodarzy i omijać w ten sposób regulacje prawne. Brak jednoznacznych kryteriów oceny takiego odstępstwa rodzi wątpliwości co do możliwości jego rzetelnej weryfikacji i otwiera pole do nadużyć. Powstaje wątpliwość, czy takie ustalenie merytoryczne podlega w ogóle nadzorowi prawnemu wojewody (skoro ani w ustawie ani w Rozporządzeniu ws. POG nie ma ustalonego wzorca kontroli zasadności wykorzystania tego instrumentu). Z drugiej strony, wojewodowie mogą próbować podejmować interwencje w sytuacji ewidentnego nadużywania tego mechanizmu, co może prowadzić do dodatkowych komplikacji, jeżeli uczynią to dopiero w ramach oceny planu ogólnego. Ewentualne spory na tym tle mogą powodować konieczność rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny, co z kolei może znacząco wydłużyć całą procedurę strategiczną i/lub planistyczną.

Uzasadnianie zwiększonego zapotrzebowania na nową zabudowę w strategiach rozwoju gminy powinno bazować na dobrych praktykach. Kluczowe jest transparentne dokumentowanie przesłanek uzasadniających wyższe zapotrzebowanie, poparte rzetelnymi danymi źródłowymi i analizą skutków.

Przykładowo:

- Rzeczywista liczba mieszkańców wyższa niż wykazywana w danych GUS, co dotyczy zwłaszcza dużych miast oraz obszarów przygranicznych. Wzrost ten może wynikać z obecności studentów, cudzoziemców, pracowników tymczasowych czy generalnie osób zameldowanych poza miejscem faktycznego zamieszkania. Uwiarygodnieniem mogą być dane dotyczące liczby logowań do telefonii komórkowej czy ilości zużycia wody. Jednakże pojawiają się trudności we właściwym sporządzeniu pełnej prognozy uwzględniającej te grupy osób z uwagi na brak danych o ich strukturze demograficznej, a także fakt, że uwzględnienie tej grupy modyfikuje również wskaźniki powierzchni użytkowej mieszkań na 1 osobę.
- Planowane duże inwestycje związane ze spodziewanym przyspieszonym rozwojem funkcji gospodarczych, transportowych czy obronnych, generujące zwiększony popyt na mieszkania. W takim przypadku kluczowe jest nie tylko wiarygodne potwierdzenie przyszłej realizacji inwestycji, ale i szacunkowa ocena jej skutków dla lokalnego rynku pracy i mieszkaniowego.

Co istotne, strategię rozwoju nie powinny określać konkretnych lokalizacji w gminie, gdzie występuje zwiększone zapotrzebowanie na nową zabudowę, a jedynie wskazywać na taką potrzebę na poziomie całej gminy. Dokładne określenie miejsc powinno nastąpić dopiero w planie ogólnym.

Należy zachować natomiast rezerwę wobec praktyki uzasadniania zwiększonego zapotrzebowania na zabudowę mieszkaniową planami rozwoju zabudowy letniskowej i rekreacyjnej. Sam problem ma charakter realny i bierze się z kontrowersyjnej klasyfikacji „terenu zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej” w Rozporządzeniu ws. POG – wyłącznie jako profilu dodatkowego w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SN), przy braku możliwości lokalizacji w innych strefach, np. zieleni i rekreacji lub usługowej. W takim przypadku właściwszym rozwiązaniem dla gminy, która ma charakter turystyczny i planuje rozwój zabudowy letniskowej i rekreacyjnej na swoim terenie, jest skorzystanie z możliwości przewidzianej w par. 3 ust. 11 Rozporządzenia ws. POG, czyli wskazania, że chłonność terenów niezabudowanych oblicza się „[...] z możliwością uwzględnienia prognozowanych proporcji między funkcją mieszkaniową a innymi funkcjami”. Jednakże samo określenie, że dana strefa SN będzie pełnić przede wszystkim funkcje związane z zabudową letniskową powinno znaleźć się wtedy także w strategii.

Zwiększenie zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe, ponad wartości wynikające ze wzoru zawartego w Rozporządzeniu ws. POG, nie powinno być dopuszczalne jako jednostronne ustalenie gminy oraz nie powinno ono podlegać prawnej ocenie organu nadzoru (wojewody). W celu zapewnienia większej przejrzystości, spójności przestrzennej i merytorycznej zasadności, postulowane są następujące zmiany:

- Przeniesienie kompetencji do określania zwiększonego zapotrzebowania na poziom strategii ponadlokalnych lub wojewódzkich, gdzie możliwe będzie bardziej zintegrowane podejście do bilansowania terenów mieszkaniowych.
- W przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), prognoza zapotrzebowania powinna być tworzona dla całego MOF-u, a nie dla pojedynczych gmin. Łączne zapotrzebowanie winno być następnie alokowane między gminy w ramach strategii ponadlokalnej, z zastosowaniem kryteriów funkcjonalnych, takich jak dostępność infrastruktury technicznej, społecznej i transportowej – zamiast wyłącznie danych demograficznych i wskaźników mieszkaniowych.
- Możliwość jednostkowego zwiększenia zapotrzebowania na poziomie konkretnej gminy – np. w związku z planowaną inwestycją o charakterze strategicznym – powinna być zastrzeżona wyłącznie

dla strategii rozwoju województwa i limitowana ogólną pulą takiej rezerwy terenów przewidzianą dla danego regionu.

Przeniesienie tego typu decyzji na poziom regionalny sprzyja większej obiektywizacji i przejrzystości procesu planistycznego, umożliwia lepsze powiązanie z polityką rozwoju oraz pozwala uniknąć sporów kompetencyjnych i ewentualnych interwencji nadzorczych.

## BIBLIOGRAFIA

- Chojnicki, Z. (1992). Współczesne problemy gospodarki przestrzennej. W: *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Chojnicki Z., Czyż T. (red.). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Chojnicki, Z. (1990). Udział i rola geografii w badaniach gospodarki przestrzennej. W: *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Chojnicki Z., Domański R. (red.). *Biuletyn KPZK PAN*, 146, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2011 r., sygn.. akt II OSK 1501/11. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E96E4E718C>
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2023 r., sygn. akt II SAB/Gd 152/23. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/90EC20693F>
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz.U. 2024 poz. 729). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000729>
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. 2023 poz. 2758). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230002758>
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2021 poz. 2404). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002404>
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 2024 poz. 1061). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19640160093>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 poz. 1465). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001465>
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2024 poz. 1267). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20021531269>
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024 poz. 935). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021531270>
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2024 poz. 1130). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001130/T/D20241130L.pdf>
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2025 poz. 198). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20062271658>
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001688>
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2025 poz. 527). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000527>
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, 23 marca 2023, IX kadencja, druk sejmowy nr 3097. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B/%24File/3097.pdf>