

**Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK**

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-0482-5400

e-mail: amaziarz@kozminski.edu.pl

# Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym

## General Plan of the Municipality in the amended provisions of the Spatial Planning and Development Act

### Streszczenie

Artykuł analizuje przepisy wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujące nowy instrument planistyczny, jakim jest plan ogólny gminy. Instrument ten zastępuje dyskusyjne rozwiązanie polegające na obligatoryjnym przyjęciu w każdej gminie niewiążącego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia były wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Brak wymogu uchwalenia miejscowych planów powodował jednak, że w znacznej mierze zagospodarowanie przestrzenne konkretnych nieruchomości określone było w decyzji o warunkach zabudowy. Nowe rozwiązania dokonują istotnej zmiany, ustalenia planu ogólnego gminy mają być bowiem wiążące zarówno przy opracowywaniu planu miejscowego, jak i wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Celem artykułu jest zbadanie, czy nowe rozwiązania przyczynią się do zapewnienia ładu przestrzennego na terenie gmin.

**Słowa kluczowe:** plan ogólny gminy, decyzja o warunkach zabudowy, ład przestrzenny

JEL: K21

### Abstract

The article analyses the provisions introduced into the Spatial Planning and Development Act regulating the new planning instrument known as the Municipal Master Plan. This instrument replaces the controversial solution of mandatory adoption of a non-binding study of spatial conditions and development directions in each municipality, the findings of which were binding when preparing local spatial development plans. The absence of the requirement to adopt local plans often resulted in specific property development being determined in the building permit decision. The new solutions bring about a significant change, as the provisions of the Municipal Master Plan are to be binding both when developing local plans and when issuing building permit decisions. The aim of the article is to examine whether these new solutions will contribute to ensuring spatial order within municipalities.

**Keywords:** Municipal General Plan, Building Conditions Permit, spatial order

### Wprowadzenie

Obecne regulacje z zakresu zagospodarowania i planowania przestrzennego powstały przeszło dwadzieścia lat temu. Przez ten okres jedynym instrumentem planistycznym w gminach był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego uchwalenie nie jest obligatoryjne. Spowodowało to, że w gminach występują znaczne różnice w pokryciu miejscowymi planami<sup>1</sup>, zaś dokumentem planistycznym występującym w każdej gminie są niewiążące stu-

dia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji brak miejscowych planów spowodował, że w wielu gminach podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią stała się decyzja o warunkach zabudowy, która nie jest wydawana w wyniku przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury planistycznej, lecz analizy istniejącego otoczenia. To zaś powoduje, że gospodarowanie przestrzenią nie następuje według przyjętego planu uwzględniającego politykę przestrzenną gminy i może prowadzić do chaotycznej zabudowy. Takie też wady systemu

planowania przestrzennego wykazał NIK w jednym z ostatnich raportów, wskazując, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zapewniają racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego w gminach i prowadzą do rozproszenia zabudowy, a nawet degradacji krajobrazu (NIK, b.d.).

Nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym<sup>2</sup> ma zapobiec wskazanym problemom poprzez wprowadzenie nowego instrumentu planistycznego, jakim jest plan ogólny gminy. Instrument ten został wprowadzony w miejsce studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które utracą moc z chwilą wejścia w życie planu ogólnego gminy, nie później jednak niż 31.12.2025 r. Termin wprowadzenia w życie nowych rozwiązań został jednak poddany krytyce przez doktrynę. Na przykład Z. Niewiadomski wskazuje, że termin ten ma charakter aspiracyjny oraz mało realistyczny (Niewiadomski (red.), 2023, art. 13a).

Nowe rozwiązania są całkowicie odmienne od obecnych, ponieważ plan ogólny gminy ma być aktem stosunkowo syntetycznym i zestandaryzowanym pod względem ustaleń. Ponadto plany te będą wiążące, ustawodawca określił bowiem, że będą one aktami prawa miejscowego. Konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że ustalenia planu ogólnego gminy będą wiążące zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Celem artykułu jest analiza wprowadzonych przez ustawodawcę regulacji dotyczących planu ogólnego gminy i zbadanie, czy plan ogólny gminy przyczyni się do zapewnienia ładu przestrzennego na terenie gmin. W artykule wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, której przedmiotem były przepisy prawne oraz ich interpretacja zawarta w literaturze oraz orzecznictwie.

## Charakter planu ogólnego gminy

Zgodnie z art. 13a ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> plan ogólny gminy obejmować ma obowiązkowo obszar całej gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego ds. transportu. Celem ustawodawcy było więc wprowadzenie aktu planistycznego na szczeblu gminnym (Okolski (red.), art. 13a). W planie ogólnym gminy mają być zawarte obligatoryjnie strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a także fakultatywnie – obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej.

Na stosunkową syntetyczność planu ogólnego gminy wskazano w uzasadnieniu do projektu nowelizacji. Zdaniem projektodawcy plan ogólny ma być zwięzły w formie i zawierać niewielką liczbę ustaleń<sup>4</sup>. Dla porównania studium jest aktem o treści Nielimitowanej przez ustawodawcę (Szewczyk, 2019), ma charakter ogólny i kierunkowy<sup>5</sup>, wyraża lokalną politykę przestrzenną (Sosnowski, 2014, art. 9), stano-

wiąc niejako aksjologiczną podstawę do działań planistycznych w gminie (Bąkowski, 2004, art. 9). Ustawodawca w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określił charakteru prawnego studium. Zamiast tego wskazano, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Z uwagi na powyższe przyjmuje się, że studium ma charakter aktu prawa wewnętrznego – jest aktem kierownictwa wewnętrznego, który to jest skierowany do rady gminy jako organu odpowiedzialnego za proces zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy (Zyglewska, 2018, s. 345–354). Natomiast w znowelizowanych przepisach plan ogólny gminy został sklasyfikowany jako akt prawa miejscowego. Zatem już z chwilą przyjęcia planu ogólnego gminy przeznaczenie terenu w nim określone będzie wiążące wobec podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Zasadniczą zmianą wprowadzoną przez ustawodawcę jest to, że ustalenia planu ogólnego gminy będą wiążące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy<sup>6</sup>. Jest to konsekwencją przyjęcia tego, że plan ten będzie aktem prawa miejscowego, podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Warto przy tym wskazać, że ustawodawca doprecyzował, że plan ogólny gminy nie może być podstawą prawną innych decyzji administracyjnych<sup>7</sup>. Rozwiązanie to jest słuszne, ponieważ w przypadku takich decyzji, jak np. decyzja o pozwoleniu na budowę, organ musiałby oceniać jednocześnie dwa akty planistyczne – plan ogólny gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co byłoby zbyt ciężkie, postanowienia planu miejscowego mają bowiem zawierać ustalenia planu ogólnego.

Ustawodawca w dodanym art. 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał, że plan ogólny gminy jest tworzony na podstawie uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Wyjaśnienia wymaga użycie przez ustawodawcę wyrazu „uwarunkowania”, który także był użyty w odniesieniu do elementów uwzględnianych w studium. W orzecznictwie przyjęto, że uwarunkowania te stanowią okoliczności faktyczne, które występują w chwili sporządzania studium, oraz wymogi prawne dla polityki przestrzennej, które są niezależne od woli gminy<sup>8</sup>. Uwarunkowania rozumiane są także jako relacje pomiędzy stanem istniejącym a stanem projektowanym, które są podstawą do opracowania działania na przyszłość<sup>9</sup>. Wydaje się więc, że poglądy te pozostają aktualne w odniesieniu do planu ogólnego gminy. Plan ten ma zatem dokonywać diagnozy stanu faktycznego, analizować różnego rodzaju potrzeby rozwoju przestrzennego gminy i w końcu określić, w jaki sposób potrzeby te będą zrealizowane w przyszłości.

Ustawodawca w art. 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarł katalog uwarunkowań, które należy uwzględnić w planie ogólnym gminy. Przepis ten określa te uwarunkowania, które powinny być obligatoryjnie zawarte w planie ogólnym gminy, pozostawiając jednocześnie katalog tych uwarunkowań otwartym. Należy podkreślić, że uwarunkowania wskazane przez ustawodawcę mają różnorodny charakter. Wymienione zostały uwarunkowania o charakterze prawnym, – np. ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, polityki

– np. polityka przestrzenna gminy, rekomendacje i wnioski  
– np. zawarte w audycie krajobrazowym, czy też własne analizy gminy – np. zapotrzebowanie na nową zabudowę w gminie.

Ustawodawca wprowadził obowiązek sporządzania uzasadnienia projektu planu ogólnego gminy<sup>10</sup>. Uzasadnienie to będzie się składało z dwóch części – tekstowej i graficznej. W części tekstowej obligatoryjnie mają być wyjaśnione przyczyny wyznaczenia stref planistycznych, obszarów uzupełnienia zabudowy lub obszarów zabudowy śródmiejskiej, przyczyny ustalenia gminnych standardów urbanistycznych oraz sposobu uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy. Część graficzna uzasadnienia ma mieć charakter poglądowy i ma być sporządzana w postaci elektronicznej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych. Warto przy tym zaznaczyć, że uzasadnienie, w tym część graficzna, nie będzie miało wartości normatywnej, nie będzie bowiem stanowiło części uchwały o przyjęciu planu ogólnego gminy.

Pewnych podobieństw do planu ogólnego można doszukać się w rozwiązaniach przyjętych w przeszłości. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>11</sup> przewidywało, że dla obszaru całego osiedla, znacznej jego części lub kilku sąsiednich osiedli lub znacznej ich części mogą być sporządzone plany ogólne, określające m.in. podział na strefy według sposobu zabudowania. Ustawa z 31.01.1961 r. o planowaniu przestrzennym<sup>12</sup> określała, że miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest ogólny plan zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych. Plan ten miał określać podstawowe kierunki i skalę rozwoju, zasady zagospodarowania przestrzennego terenu i stanowił podstawę gospodarki terenami oraz ustalania potrzeb inwestycyjnych. Jego uzupełnieniem był plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego, który określał szczegółowo przeznaczenie terenów. Warto przy tym zaznaczyć, że plany te przyjmowane były jedynie dla jednostek osadniczych, za które ustawa uznawała miasto, wieś lub inną miejscowość. Podobnie ustawa z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym<sup>13</sup> w art. 26 przewidywała instrument planistyczny o zbliżonej nazwie, jakim był miejscowy plan ogólny. W planie tym określano przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania oraz zasady polityki przestrzennej. Ponadto plan ten określał warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystywania gruntów. Natomiast w miejscowych planach szczegółowych, sporządzanych dla obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym, określano przeznaczenie gruntu. Można więc doszukać się pewnego podobieństwa z tymi regulacjami, przyjmowały one bowiem podobne rozwiązania – przewidywały plan ogólny obejmujący teren gminy, który będzie uszczegóławiany przez drugi plan. Warto jednak zaznaczyć, że ustawy z 1961 r. i 1984 r. przewidywały możliwość przyjęcia miejscowego planu ogólnego w stosunku do części gminy (albo tylko w odniesieniu do miejscowości), natomiast art. 13a ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że plan ogólny gminy uchwalany jest dla całego obszaru gminy.

## Obligatoryjne elementy planu ogólnego gminy

Zasadniczą zmianą w porównaniu ze studium jest to, że ustawodawca w art. 13c u.p.i.z.p. wprowadził obowiązek ustalenia w planie ogólnym gminy podziału na strefy planistyczne, jednocześnie dokonując kategoryzacji tych stref. I tak, ustawodawca przewidział typowe, występujące obecnie w aktach planowania przestrzennego kategorie stref, które mają określoną funkcję (np. strefa usługowa, gospodarcza, komunikacyjna), jak też strefy wielofunkcyjne.

W katalogu stref planistycznych wydzielono zarówno strefę usługową, jak i strefę handlu wielkopowierzchniowego. Strefa usługowa ma obejmować różnego rodzaju usługi publiczne, jak też usługi biurowe czy kultu religijnego. Natomiast strefa handlu wielkopowierzchniowego została specjalnie oddzielona od strefy usługowej z uwagi na inne wymogi zagospodarowania przestrzeni w takich strefach, które są związane z ich dużym zapotrzebowaniem na teren oraz wpływem na układ komunikacyjny.

Całkowicie nową kategorią wprowadzoną przez ustawodawcę są strefy otwarte. Strefy te mają być co do zasady nieprzeznaczone pod zabudowę, choć w ograniczonym zakresie będzie możliwa określona zabudowa. Takie strefy będą obejmowały lasy, pola czy też tereny zielone uznane niejako przez gminę za tereny wymagające ochrony przed zabudową. Nie oznacza to oczywiście, że tereny te muszą mieć określone walory naturalne. Wystarczające będzie jedynie to, że gmina uzna, iż chce te tereny zostawić niezabudowane i tym samym dostępne dla lokalnej społeczności.

Stefy wielofunkcyjne, zdaniem projektodawcy, mają nie tylko dopuszczać, ale też wspierać różne funkcje, które nie są ze sobą sprzeczne<sup>14</sup>. Zostały wprowadzone przede wszystkim dla obszarów miejskich, w których strefy wielofunkcyjne umożliwią harmonijne uzupełnianie się różnych funkcji i tym samym zapewnią mieszkańcom dostęp do różnych obiektów zaspokajających ich potrzeby. Znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują trzy rodzaje stref wielofunkcyjnych: z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz z zabudową zagrodową. Wydaje się, że intencją ustawodawcy nie jest dowolne mieszanie funkcji w ramach określonej strefy wielofunkcyjnej, ale właśnie uzasadnione określonymi potrzebami społecznymi zaplanowanie możliwości realizacji w takiej strefie różnych funkcji, które będą uzupełniać jej zasadniczą funkcję. Taka konstrukcja wymaga więc zdiagnozowania, jakie inne funkcje, np. w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, są potencjalnie potrzebne, i czy nie będą one stały ze sobą w sprzeczności.

Warto przy tym zaznaczyć, że wyznaczając strefy wielofunkcyjne, w pierwszej kolejności uwzględnia się obszary, które w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, oraz obszary uzupełnienia zabudowy. Ważne jest także to, że wyznaczanie stref, w których możliwe jest realizowanie funkcji mieszkaniowej, jest uzależnione od zdia-

gnoszonych potrzeb mieszkaniowych w danej gminie. Dopiero więc w przypadku, gdy obecnie wyznaczone tereny w planach miejscowych nie są wystarczające dla przewidywanych potrzeb mieszkaniowych, dokonuje się wyznaczenia stref realizujących funkcje mieszkaniowe.

Ustawodawca przyjął również wskaźniki dotyczące wyznaczania nowych terenów inwestycyjnych pod zabudowę mieszkaniową, które muszą mieścić się w przedziale od 70 do 130% zidentyfikowanego w gminie zapotrzebowania na nową zabudowę<sup>15</sup>. Rozwiązanie to ma odpowiadać potrzebom społecznym, wprowadza bowiem konieczność wyznaczania przez gminę terenów przeznaczonych pod przyszłą zabudowę. Natomiast w przypadku, gdy suma chłonności terenów niezabudowanych jest większa niż zapotrzebowanie na nową zabudowę w gminie, nie dokonuje się wyznaczenia dodatkowych stref przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są jednak dyskusyjne. Uzależniają one bowiem wyznaczanie terenów z funkcją mieszkaniową od zdiagnozowanych potrzeb mieszkaniowych w danej gminie. Można więc zadać pytanie, czy wprowadzając tego typu uregulowanie, ustawodawca nie ograniczył przysługującego gminie władztwa planistycznego. Ustalenie przeznaczenia terenu jest bowiem przejawem władztwa planistycznego (Małysa-Sulińska, 2017, s. 91–108). W doktrynie przyjmuje się, że władztwo planistyczne stanowi ustawowe upoważnienie organów gminy do jednostronnego i władczego określania przeznaczenia terenów położonych na terenie działania gminy (Leoński & Szewczyk, 1997, s. 48). Treść władztwa planistycznego jest wyznaczona przez ustawy materialnego prawa publicznego (Czarnik, 2010, s. 5–30) i właśnie te przepisy mogą zawierać jego ograniczenia. Władztwo nie oznacza więc całkowitej autonomii gminy przy określaniu warunków zagospodarowania przestrzeni. Co więcej, zakres władztwa określają przepisy ustaw, a nie gmina (Jagoda, 2107, s. 21). Ponadto ograniczenia władztwa planistycznego gminy związane są z realizacją konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności<sup>16</sup>. Oznacza to, że ustawodawca, wprowadzając ograniczenia związane z wyznaczaniem obszarów przeznaczonych na funkcję mieszkaniową, doprecyzował jedynie władztwo planistyczne przysługujące gminie w tym zakresie i nie można w tym przypadku mówić o jego ograniczeniu. W praktyce nowe rozwiązania mogą jednak w istotny sposób ograniczyć przeznaczanie terenów na funkcję mieszkaniową. W szczególności będzie to miało miejsce właśnie w przypadku, gdy suma chłonności terenów niezabudowanych jest większa niż zapotrzebowanie na nową zabudowę. Skoro właśnie w takim przypadku nie wyznacza się w planie ogólnym nowych stref umożliwiających realizację funkcji mieszkaniowej, to może to ograniczać napływ nowych inwestycji mieszkaniowych i tym samym – nowych mieszkańców gminy.

Obligatoryjnym elementem planu ogólnego gminy są gminne standardy urbanistyczne, o których mowa w art. 13e u.p.i.z.p. Standardy te będą obejmować katalog stref planistycznych oraz fakultatywne standardy dostępności infrastruktury społecznej. Warto przy tym zaznaczyć, że ustawodawca wprowadził obowiązek określenia w gminnym katalo-

gu stref planistycznych takich parametrów jak profil funkcjonalny stref planistycznych, a w odniesieniu do części stref planistycznych – wartość maksymalna nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy powierzchni zabudowy czy wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Parametry te mogą być różne dla stref o tej samej nazwie. Oznacza to, że takie same strefy planistyczne pod względem funkcjonalnym mogą różnić się parametrami zabudowy. Takie rozwiązanie pozwoli gminom, na przykład w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ustalić zabudowę zwartą na terenie śródmieścia, a zabudowę luźną na obszarach bardziej oddalonych od śródmieścia.

Plan ogólny gminy nie będzie przesądzał o możliwości zagospodarowania określonej nieruchomości zgodnie z ustaleniami w zakresie stref planistycznych. Możliwość zagospodarowania konkretnej nieruchomości pojawi się dopiero z chwilą doprecyzowania z ustaleń tego planu, które znajdują się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy.

### Fakultatywne elementy planu ogólnego gminy

W planie ogólnym gminy fakultatywnie będzie można określić obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej<sup>17</sup>. Słusznie ustawodawca uznał, że tego typu obszary nie będą musiały obligatoryjnie znajdować się w planie ogólnym gminy, gdyż obszar zabudowy śródmiejskiej nie występuje w każdej gminie. Podobnie nie ma konieczności wyznaczania w planie ogólnym gminy obszarów uzupełnienia zabudowy, ponieważ to właśnie od decyzji gminy będzie zależało, czy będzie ona chciała określić takie obszary, gdzie będą wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Gmina może uznać, że pokryje miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego cały obszar gminy i z tego też powodu zbyteczne będzie określenie obszaru uzupełnienia zabudowy.

Bardzo istotną zmianą wprowadzoną przez analizowane przepisy jest to, że decyzje o warunkach zabudowy będą mogły być wydane jedynie na tych obszarach, które w planach ogólnych gminy zostały wyznaczone jako obszary uzupełnienia zabudowy. Oznacza to, że jeżeli dana nieruchomość nie znajduje się na obszarze uzupełnienia zabudowy, to jej zabudowa będzie możliwa, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na to zezwoli. Stanowi to całkowicie inne podejście do możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy, dotychczasowe przepisy umożliwiały bowiem wystąpienie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na każdym obszarze gminy, na którym nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązanie to ma służyć przede wszystkim temu, aby zapobiec niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy na obszarze całej gminy. Warto wskazać, że wprowadzone rozwiązanie zmienia charakter decyzji o warunkach zabudowy, która nie była uznawana za surogat planu miejscowego

(Świderski, 2006, s. 22) i nie powstawała w wyniku jakiegokolwiek procedury planistycznej<sup>18</sup>. Zmiana polegająca na możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy jedynie na wyznaczonych w planie ogólnym gminy obszarach uzupełnienia zabudowy oznacza, że niejako zostały zaplanowane tereny, na których gmina dopuszcza możliwość realizacji nowej zabudowy. W tym sensie można uznać, że decyzje o warunkach zabudowy staną się decyzjami wykonawczymi planów ogólnych gminy. Rozwiązanie to przyczyni się niewątpliwie do ochrony ładu przestrzennego w odniesieniu do tych terenów, które nie są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie będzie bowiem możliwa realizacja obiektów budowlanych na tych terenach, które nie zostały wyznaczone jako uzupełnienie zabudowy. Z drugiej zaś strony brak wyznaczania w planach ogólnych gminy obszarów przeznaczonych pod uzupełnienie zabudowy może w istotny sposób ograniczyć ilość gruntów inwestycyjnych przeznaczonych do zabudowy.

Nowelizacja zawiera przepisy przejściowe regulujące zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy<sup>19</sup>. Po pierwsze, sprawy o wydanie warunków zabudowy wszczęte przed wejściem nowelizacji w życie są prowadzone na dotychczasowych zasadach. Po drugie, do spraw wszczętych po wejściu w życie nowelizacji, ale przed 1.01.2026 r. stosuje się przepisy nowe, ale z pominięciem przepisów dotyczących planów ogólnych gminy, chyba że gmina uchwali plan ogólny gminy. Po trzecie, do spraw wszczętych po 1.01.2026 r. mają zastosowanie w całości przepisy nowe, co oznacza, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie możliwe jedynie, jeżeli w danej gminie wejdzie w życie plan ogólny gminy i będzie on przewidywał obszary uzupełnienia zabudowy.

Kolejnym fakultatywnym elementem planu ogólnego gminy są gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej. Za obiekty infrastruktury społecznej ustawodawca uznał szkołę podstawową oraz obszary zieleni publicznej. I tak, dostęp do szkoły podstawowej będzie zapewniony, jeżeli działka ewidencyjna położona jest w odległości od szkoły nie większej niż 1500 m w miastach lub 3000 m poza miastami. Odległość tę wylicza się jako trasę dojścia ogólnodostępną dla pieszych od granicy działki do budynku szkoły podstawowej. Tak samo wylicza się dostęp do obszarów zieleni publicznej, przy czym ustawodawca uznał, że dostęp do tych obszarów jest zapewniony, jeżeli działka ewidencyjna jest położona w odległości nie większej niż 1500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3 ha oraz 3000 m od obszaru zieleni publicznej o powierzchni nie mniejszej niż 20 ha. Ustawodawca przewidział możliwość określenia przez gminy innych wartości odległości obiektów infrastruktury społecznej od terenów mieszkaniowych oraz inne wartości powierzchni terenów zielonych, przy czym te ostatnie nie mogą być mniejsze niż 50% wartości określonych przez ustawodawcę. Ponadto przewidziano możliwość ustanowienia różnych standardów dla stref planistycznych w obrębie gminy. Rozwiązanie to pozwala na zróżnicowanie wymogów dostępności do infrastruktury społecznej zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

Dostępność do infrastruktury społecznej jest ustalana na podstawie odległości mierzonej jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych. Należy więc uznać, że zapewnienia dostępu do infrastruktury społecznej nie można bezpośrednio utożsamiać z przesłanką wydania decyzji o warunkach zabudowy, jaką jest zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Choć przesłankę tę należy interpretować w taki sposób, że dostęp ten może być także zapewniony pośrednio, poprzez drogę wewnętrzną bez konieczności legitymowania się tytułem prawnym do korzystania z tej drogi (Bandarzewski, 2020, s. 38–51). Ustawodawca w odniesieniu do dostępu do infrastruktury społecznej użył wyrażenia „ogólnodostępna trasa dla pieszych” i nie odwołał się do przepisów ustawy o drogach publicznych<sup>20</sup>. Ogólnodostępną trasą dla pieszych mogą stanowić zarówno drogi publiczne, jak i drogi wewnętrzne, które są przeznaczone także do ruchu pierwszych, jak też wszelkie inne trasy, tj. ścieżki osiedlowe czy na terenach zieleni publicznej, jeżeli tylko są ogólnodostępne dla pieszych. Nie ma więc znaczenia to, czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do takiej trasy. Niestety ustawodawca nie precyzuje, co oznacza ogólnodostępność trasy. Pewną wskazówką interpretacyjną może być tutaj ustawa o drogach publicznych, która klasyfikuje drogi na ogólnodostępne oraz o ograniczonej dostępności. Za drogi ogólnodostępne należy uznać te drogi publiczne, które mogą być wykorzystywane przez wszystkich użytkowników bez względu na ich status prawny (Kotowski & Kurzępa, 2004, art. 3). Terenem ogólnodostępnym będzie więc analogicznie taki teren, który jest dostępny dla każdego użytkownika. *A contrario* nie może być to teren dostępny tylko i wyłącznie dla jego właścicieli<sup>21</sup>.

Przyjęcie gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej powoduje konieczność uwzględnienia tych standardów w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy dla budynku przeznaczonego pod funkcję mieszkaniową w dniu wydawania takiej decyzji, jak też w odniesieniu do terenów mieszkaniowych wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

## Wpływ planu ogólnego gminy na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Plan ogólny gminy będzie oddziaływał na pozostałe instrumenty planistyczne. I tak, w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jego postanowienia, z wyjątkiem obszarów uzupełniania zabudowy, uwzględnia się przy sporządzaniu planu miejscowego. Ustawodawca w art. 20 u.p.i.z.p. wprowadził obowiązek stwierdzenia zgodności z ustaleniami planu ogólnego przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązanie to jest analogiczne do uchylonych przepisów, które przewidywały związanie organów gminy ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego. Warto wskazać, że w praktyce pojawiały się wątpliwości, jaki jest zakres związania. W orzecznictwie można się spotkać z poglądem, że ustalenia studium nie muszą być przenoszono-

ne wprost do planu miejscowego, ale też nie mogą być ze sobą sprzeczne<sup>22</sup>. Stopień związania zależy więc przede wszystkim od tego, w jaki sposób sformułowane zostały poszczególne ustalenia studium oraz od ich szczegółowości<sup>23</sup>, plan miejscowy ma zaś na celu uszczegółowienie studium<sup>24</sup>. Obecnie plan ogólny gminy będzie miał określoną przez ustawodawcę strukturę, ale nadal od uznania gminy będzie zależało to, w jak szczegółowy sposób będą sformułowane poszczególne elementy tego planu. Wyrazem tego jest m.in. fakultatywność określenia w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy czy obszarów zabudowy śródmiejskiej. Niemniej jednak, ustawodawca określił, że o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z planem ogólnym gminy będzie decydować przeznaczenie terenu określone w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej dany teren w planie ogólnym. Ponadto zgodność planu miejscowego z planem ogólnym zakłada uwzględnienie parametrów i wskaźników urbanistycznych (minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy), które nie mogą przekraczać górnych wartości określonych dla stref planistycznych w planie ogólnym gminy.

Przyjęto również regulacje mające na celu przyspieszenie wprowadzania zmian w planie ogólnym. Plan miejscowy albo jego zmiana mogą być procedowane równolegle do planu ogólnego gminy lub jego zmiany<sup>25</sup>. Oczywiście w pierwszej kolejności plan ogólny gminy lub jego zmiana musi wejść w życie, co dopiero umożliwia przyjęcie planu miejscowego. Rozwiązanie to niewątpliwie wpłynie korzystnie na szybkie uwzględnienie potrzeb w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca wprowadził także regulacje mające na celu zapewnienie możliwości realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa w przypadku, gdy plan ogólny gminy uniemożliwia realizację takich inwestycji, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego bądź, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła takich ustaleń, które umożliwiłyby realizację tych inwestycji<sup>26</sup>. W takim przypadku wojewoda podejmuje czynności zmierzające do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków ich wprowadzenia do planu ogólnego i wzywa radę gminy do dostosowania planu ogólnego gminy, wyznaczając określony termin. W przypadku braku dostosowania planu ogólnego gminy, poprzez jego uchwalenie lub zmianę w wyznaczonym przez wojewodę terminie, wydawane jest zarządzenie zastępcze. Zarządzenie to obejmuje sporządzenie miejscowe-

go planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru niezbędnego dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego.

## Podsumowanie

Wprowadzenie planu ogólnego gminy w miejsce studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego należy uznać za rozwiązanie dobre. Dzięki temu w każdej gminie zostanie przyjęty powszechnie obowiązujący akt planistyczny, jakim jest plan ogólny gminy. Wyeliminuje to więc sytuację, jaka występowała przez ostatnie lata, w której pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego było bardzo zróżnicowane, a w wielu gminach wręcz niewielkie i z tego też względu doprowadzało to do chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustalenia planu ogólnego gminy będą wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Brak związania decyzji o warunkach zabudowy postanowieniami studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego powodował, że decyzje te wydawane były bez uwzględnienia jakiegokolwiek polityki przestrzennej gminy. Wprowadzenie planu ogólnego gminy spowoduje, że decyzje o warunkach zabudowy będzie można uzyskać, jeżeli w planie tym gmina wyznaczy obszary przeznaczone do uzupełnienia zabudowy. Jednocześnie decyzja o warunkach zabudowy będzie dookreślać ramowe ustalenia planu ogólnego gminy. Tym samym decyzje o warunkach zabudowy będą wydawane w odniesieniu do tych obszarów, na których gmina zaplanowała w planie ogólnym możliwość zabudowy, a nie, jak dotychczas, bazując głównie na analizie otoczenia. Rozwiązanie to niewątpliwie przyczyni się do zapewnienia ładu przestrzennego na terenie gminy. Jednocześnie, do czasu wejścia w życie nowych rozwiązań, wielu właścicieli nieruchomości będzie zapewne chciało uzyskać decyzję o warunkach zabudowy na dotychczasowych zasadach, ponieważ nowe regulacje znacząco ograniczą taką możliwość.

Wątpliwości może budzić jednak to, że ustawodawca wprowadził obowiązek opracowania planów ogólnych gminy w bardzo krótkim terminie, ponieważ od 1.01.2026 r. w każdej gminie ma obowiązywać plan ogólny. Ciężar finansowy sporządzenia planów ogólnych również spoczywa na budżetach gmin, co także może budzić wątpliwość, czy każda gmina będzie w stanie sfinansować prace związane z opracowaniem takich planów.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Np. 42,83% obszaru Warszawy jest objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a plany miejscowe pokrywają mniej niż 1/3 obszaru kraju.

<sup>2</sup> Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023, poz. 1688.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm., dalej: u.p.i.z.p.

<sup>4</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873843#12873843>

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 23.02.2023 r., II OSK 556/20, Lex nr 3515368.

<sup>6</sup> Art. 13a ust. 5 u.p.i.z.p.

<sup>7</sup> Art. 13a ust. 6 u.p.i.z.p.

- <sup>8</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 4.09.2013 r., IV SA/Po 646/13, Lex nr 1491149.  
<sup>9</sup> Wyrok NSA w Krakowie z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, OwSS 2002, nr 4, poz. 103.  
<sup>10</sup> Art. 13h u.p.i.z.p.  
<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 z późn. zm.  
<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 1975 r. nr 11, poz. 67 z późn. zm.  
<sup>13</sup> T.j. Dz.U. z 1989 r. nr 17, poz. 99 z późn. zm.  
<sup>14</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873843#12873843> (pobrano 20.02.2024).  
<sup>15</sup> Art. 13d u.p.i.z.p.  
<sup>16</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 5.10.2021 r., II SA/Po 159/21, Lex nr 3245944.  
<sup>17</sup> Art. 13a ust. 4 pkt 2 u.p.i.z.p.  
<sup>18</sup> Wyrok TK z 20.12.2007 r., sygn. akt P 37/06, OTK ZU-A 2007, nr 11, poz. 160.  
<sup>19</sup> Art. 59 ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).  
<sup>20</sup> Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 645 z późn. zm.).  
<sup>21</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 28.06.2011 r., sygn. akt II SA/Bk 823/10, Lex nr 852467.  
<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 30.06.2023 r., II SA/Gl 286/23, Lex nr 3591623.  
<sup>23</sup> Wyrok NSA z 12.04.2023 r., II OSK 1168/20, Lex nr 3585967.  
<sup>24</sup> Wyrok NSA z 14.03.2023 r., II OSK 2728/21, Lex nr 3514961.  
<sup>25</sup> Art. 27a u.p.i.z.p.  
<sup>26</sup> Art. 13k ust. 2 u.p.i.z.p.

## Bibliografia/References

- Bandarzewski, K. (2020). Dostęp działki budowlanej do drogi publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego*, (6).  
Bąkowski, T. (2004). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Zakamycze.  
Czarnik, Z. (2010). Istota i zakres władztwa planistycznego gminy. *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, (3).  
Jagoda, J. (2017). Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. *Studia Iuridica Agraria*, (XV).  
Kotowski, W., & Kurzępa, B. (2004). *Drogi publiczne. Komentarz*. Lex/el.  
Leoński, Z., & Szewczyk, M. (1997). *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.  
Małyś-Sulińska, K. (2017). Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3).  
Niewiadomski, Z. (red.). (2023). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* (wyd. 13). C.H.Beck.  
NIK. (b.d.). *Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast z dnia 7.01.2023 r.*, KIN.430.8.2022. Nr ewid. 170/2022/P/22/023/KIN. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf>  
Okolski, D. (red.). (2024). *Prawo rynku nieruchomości. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz* (wyd. 3). C.H.Beck.  
Sosnowski, P. (2014). W: K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, & P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Wolters Kluwer.  
Szewczyk, M. (2019). Zależności między studium a planem miejscowym. W: M. Szewczyk, M. Kruś, & Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Wolter Kluwer.  
Świderski, K. (2006). Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę. *Casus*, (3).  
Zygalska, T. (2018). Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. *Annales UMCS*, (2).

### Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK

Profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego Akademii Leona Koźmińskiego, adwokat, członek rady programowej Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.

### Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK

Associate Professor at the Department of Administrative and Public Economic Law at Kozminski University, attorney, member of the programme board of the Institute of Legislation and Parliamentary Work of the Supreme Bar Council.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

**www.pwe.com.pl**

