

Plan ogólny jako nowe narzędzie planowania przestrzennego w gminie

dr Karolina Wojciechowska

Uniwersytet Warszawski

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego
adwokat

1. Wprowadzenie

W dniu 24.9.2023 r. zaczęła obowiązywać pierwsza część dużej nowelizacji ustawy z dnia 27.3.2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Wprowadzona modyfikacja wynika z ustawy z 7.7.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw². Nowelizacja, określana mianem wielkiej reformy planowania przestrzennego, czy nawet przewrotu kopernikańskiego w dziedzinie planowania³, jest wdrażana etapami. Pierwszy z nich jest już za nami, kolejny wejdzie w życie w dniu 1.1.2025 r., a następny w dniu 1.1.2026 r.⁴. Wprowadzanie zmiany mają uproszczyć, ujednostynić i przyspieszyć procedury planistyczne⁵. Z da-

nych Głównego Urzędu Statystycznego⁶ za 2022 r. wynika, że udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem wynosi 32,3%. Stanowi to raczej przykład „nikłego planowania”⁷.

Projektodawcy nowych rozwiązań prawnych przewidują, że dzięki nim przyjęcie nowego planu miejscowego będzie możliwe w 8 - 9 miesięcy, podczas gdy dotychczas często

umentId=E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B [dostęp: 10.04.2024].

6 <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>; hasło: Samorząd terytorialny, planowanie przestrzenne, Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustawy z 7.07.1994 r. oraz ustawy z 27.03.2003 r., 2022, udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem, Polska, [dostęp: 30.4.2024 r.].

7 Szerzej K. Wojciechowska, Planowanie przestrzenne w gminie – oczekiwania a rzeczywistość [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 111-130.

1 Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; dalej u.p.z.p.

2 Dz.U. z 2023 r. poz. 1688; dalej ustawa zmieniająca.

3 Wielka reforma planowania przestrzennego z podpisem Prezydenta, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wielka-reforma-planowania-przestrzennego-z-podpisem-prezydenta> [dostęp: 10.4.2024].

4 Art. 78 ustawy zmieniającej.

5 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, Sejm IX kadencji, druk nr 3097, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?doc>

trwało latami⁸. W literaturze⁹ podkreśla się, że intencją ustawodawcy we wprowadzanych zmianach jest zwiększenie wpływu gminy na rozwój zabudowy oraz charakter zabudowy.

Ustawa zmieniająca wprowadza do porządku prawnego nowe obligatoryjne narzędzie planistyczne – plan ogólny. Jest on określany w doktrynie¹⁰ jako przełomowa zmiana w systemie planowania przestrzennego, kluczowa instytucja w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy podstawowe narzędzie planistyczne.

Na uchwalenie planu ogólnego gminy mają czas do 1.1.2026 r. Jeżeli tego nie zrobią, zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy zmieniającej nie będą mogły ustalać lokalizacji inwestycji celu publicznego, ani wydawać decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony po tej dacie. Warto w związku z tym poddać analizie tę nową instytucję, która ma zakończyć „bałagan w przestrzeni polskich miast i wsi”¹¹, a może nawet przywrócić ład przestrzenny.

2. Planowanie przestrzenne w gminie.

Planowanie przestrzenne jest pojęciem nie zdefiniowanym na gruncie normatywnym. Zgodnie z definicją przyjętą przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii planowanie przestrzenne stanowią „usystematyzowane działania, których celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni, godzące interesy różnych jej użytkowników oraz realizujące cele społeczne i gospodarcze. Ważnym aspektem planowania przestrzennego jest również wykorzystanie i zabezpieczenie środowiska naturalnego i zabudowanego w taki sposób, by możliwe było zaspokojenie potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń.”¹². Władza wykonawcza

postrzega zatem planowanie przestrzenne przez pryzmat ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, posiadających już definicje legalne. Na podstawie art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ilekroć w ustawie jest mowa o ładzie przestrzennym należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 2 u.p.z.p., odsyłającym do art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska¹³, przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca nakazuje w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. uwzględniać zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Dzięki planowaniu przestrzennemu ograniczona przestrzeń do zabudowy, może być racjonalniej i efektywniej wykorzystywana. Jak twierdzą Autorzy omawianej nowelizacji „Planowanie przestrzenne podlega stałym zmianom wynikającym z rozwoju technologicznego, nabywania nowych doświadczeń i bieżących potrzeb.”¹⁴.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego należy, co do zasady, na podstawie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy. Wyjątek dotyczy morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu.

8 Wielka reforma planowania przestrzennego z podpisem Prezydenta, op.cit., [dostęp: 10.4.2024].

9 M.J. Nowak, Plan ogólny - nowy instrument w planowaniu przestrzennym, *Nieruchomości* 2023, Nr 11, s. 4.

10 Ibidem; M. J. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian, *Legalis* 2024; Nb 3; M. Stawiarz, T. Filipowicz, Plan ogólny - przepisy wykonawcze do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7.7.2023 r., *Nieruchomości* 2023, Nr 11, s. 8.

11 Wielka reforma planowania przestrzennego z podpisem Prezydenta, op.cit. [dostęp: 10.4.2024].

12 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Planowanie przestrzenne, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologiea/planowanie-przestrzenne> [dostęp: 10.04.2024].

13 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

14 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit. [dostęp: 10.04.2024].

W znowelizowanym systemie planowania przestrzennego został zachowany dualizm aktów planistycznych w gminie. Składają się na niego: obligatoryjny plan ogólny gminy oraz fakultatywny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan ogólny wraz ze strategią rozwoju gminy zastąpi obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które zostanie uchylone¹⁵. Zniesienie studium i zastąpienie go planem ogólnym ocenia się jako najdalej idącą zmianę przedmiotowej nowelizacji¹⁶. Studia zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31.12.2025 r.¹⁷. Studium, zdaniem projektodawców¹⁸, okazało się „Jedną z najlepiej zidentyfikowanych wad dotychczasowego systemu”, o niewystarczającej roli, dokumentem zbyt rozbudowanym, cechującym się „dużą niespójnością w zakresie przyjmowanego stopnia szczegółowości w formułowaniu ustaleń, przyjmowanej terminologii, układu tekstu”. Trudno tego zdania nie podzielić.

Zasada fakultatywności planowania w postaci nieobowiązkowego planu miejscowego, została utrzymana¹⁹. Nadal sporządzenie planu miejscowego jest fakultatywne (a contrario art. 14 ust. 7 u.p.z.p.), bowiem plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zatem co do zasady ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Natomiast na podstawie art. 4 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku braku planu określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji

inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

3. Plan ogólny jako obligatoryjne narzędzie planistyczne

Plan ogólny gminy stanowi jeden z aktów planowania przestrzennego, poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, uchwałą ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audytem krajobrazowym oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa²⁰. W doktrynie²¹ wskazuje się, że plan ogólny jest rozwiązaniem zbliżonym do stosowanego w innych krajach Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej (np. w Bułgarii, Estonii, Słowacji, Danii, Francji, Niemczech, na Węgrzech).

Uchwalenie planu ogólnego jest obowiązkowe, co wynika ze sformułowania art. 13a u.p.z.p. „rada gminy uchwała plan ogólny gminy”. Na podstawie art. 13a ust. 7 u.p.z.p. jest on aktem prawa miejscowego. Stanowi to istotną różnicę z zastępowanym studium, które takiego charakteru nie posiada²². W związku z tym, teoretycznie, studium nie jest wiążące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. W piśmiennictwie²³ podkreśla się, że brak zgodności decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium był jedną z najczęściej wymienianych wad dotychczasowego systemu planowania przestrzennego. Plan ogólny, jako akt prawa miejscowego, stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy.

15 Art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej.

16 Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szymitt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., w: Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Legalis 2023, Nb 1.

17 Art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej.

18 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit. [dostęp: 10.04.2024].

19 Szerzej o fakultatywności planowania zob. K. Wojciechowska, Planowanie przestrzenne w gminie – oczekiwania a rzeczywistość, op.cit., s. 111-130.

20 Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

21 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., w: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, WKP 2024, Nb 3.

22 Szerzej o porównaniu studium i planu ogólnego zob. K. Pawlik, Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji, w: P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym, Legalis 2023, roz. 4.

23 A. Kornecka, J. Kornecki, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., w: D. Okolski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Legalis 2024, Nb 9.

Jak wskazuje się w literaturze²⁴ plan ogólny i plan miejscowy jako akty prawa miejscowego są aktami prawnymi tego samego rzędu. Jako akt prawa miejscowego, plan ogólny, stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które go ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997 r.²⁵). Akt prawa miejscowego może być zaś, na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶, przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Plan ogólny ma obejmować cały obszar gminy, natomiast jego zmiana jest dopuszczalna dla części obszaru gminy²⁷.

Gmina określa ustalenia planu ogólnego, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, a w szczególności ustalenia i okoliczności wskazane w art. 13b u.p.z.p. Są to przede wszystkim: polityka przestrzenna gminy określona w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego; ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; znajdujące się na obszarze gminy np.: formy ochrony przyrody oraz ich otuliny, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, wały przeciwpowodziowe oraz pasy o szerokości 50 m od stopy wału, obszary gruntów zmeliorowanych, tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których występują te ruchy, obszary ograniczonego użytkowania; rozmieszczenie istniejących i planowanych obiektów infrastruktury społecznej, transportowej i technicznej wraz z obowiązującymi dla nich ograniczeniami w zagospodarowaniu; rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe; opracowanie ekofizjograficzne; zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Sposób obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych określa rozporządzenie, wydane w oparciu o delegację

ustawową z art. 13m ust. 2 u.p.z.p., czyli rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8.12.2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów²⁸. Na podstawie jego § 3 ust. 1 zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonność terenów niezabudowanych w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3 u.p.z.p.²⁹ wyraża się w liczbie mieszkańców. Stanowi to zmianę w stosunku do dotychczasowej regulacji art. 10 ust. 5 u.p.z.p., wiążącej je z powierzchnią użytkową zabudowy. Jak wskazują bowiem Autorzy nowelizacji³⁰ na podstawie regulacji istniejących studiów i planów miejscowych w Polsce możliwe byłoby teoretycznie „zakwaterowanie” między 60 a nawet 200 mln ludzi.

W doktrynie podnosi się również, że „Wyraźne wskazanie obszarów gruntów zmeliorowanych jako uwarunkowania mającego w szczególności być uwzględnionym przy określaniu ustaleń planu ogólnego (...) stanowi krok w dobrym kierunku. Występowanie obszarów zmeliorowanych z jednej strony stanowi ograniczenie, w tym ekonomiczne, w wykorzystaniu gruntów, z drugiej strony jest istotne w kontekście występujących zjawisk klimatycznych, w szczególności suszy”³¹.

4. Obligatoryjne elementy planu ogólnego

Projektodawcy³² deklarują, że plan miejscowy to „dokument o bardzo zwartej formie i niewielkiej liczbie ustaleń umożliwiającej ich standaryzację, a co za tym idzie – łatwe porównywanie treści tego aktu z analogicznymi, przyjętymi w innych gminach”.

28 Dz.U. z 2023 r. poz. 2758; zob. M. Stawiarz, T. Filipowicz, Plan ogólny - przepisy wykonawcze do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7.7.2023 r., op.cit., s. 8-11; T. Filipowicz, J. Filipowicz, Bilansowanie zabudowy mieszkaniowej i chłonność terenów niezabudowanych w planie ogólnym - przepisy wykonawcze do nowelizacji PlanZagospU z 7.7.2023 r., cz. II, Nie-ruchomości 2023, Nr 12, s. 4-9.

29 Art. 10 ust. 5 u.p.z.p. w brzmieniu na dzień 23.9.2024 r.

30 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

31 A. Kornecka, J. Kornecki, Komentarz do art. 13b u.p.z.p., op.cit., Nb 3.

32 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

24 J. Antepowicz, R. Dubieszko, Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena, Paestra 2023, nr 11, s. 23.

25 Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

26 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

27 Art. 13a ust. 1 i 2 u.p.z.p.

Zakres przedmiotowy planu ogólnego reguluje art. 13a ust. 4 u.p.z.p. Można wyróżnić w nim elementy obligatoryjne i fakultatywne. Obowiązkowymi elementami planu są: strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne. Do fakultatywnych elementów planu należy zaliczyć: obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej.

Rozmieszczenie stref jest uznawane za najważniejsze rozstrzygnięcie planu ogólnego³³.

Na podstawie art. 13c u.p.z.p. obligatoryjne **strefy planistyczne** dzielą obszar planu miejscowego w sposób rozłączny. Słusznie wskazuje się w literaturze³⁴, że mechanizm ten nie przewiduje możliwości łączenia stref, czy tworzenia stref mieszanych.

Ustawodawca wprowadza zamknięty katalog stref planistycznych w postaci: strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną; strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową; strefy usługowej; strefy handlu wielkopowierzchniowego; strefy gospodarczej; strefy produkcji rolniczej; strefy infrastrukturalnej; strefy zieleni i rekreacji; strefy cmentarzy; strefy górnictwa; strefy otwartej i strefy komunikacyjnej. Katalog ten według Autorów nowelizacji³⁵ uwzględnia trendy obowiązujące w światowej urbanistyce związane z odejściem od modernistycznego nurtu w kształtowaniu miast, polegającego na wyraźnym oddzieleniu funkcji w przestrzeni miasta. Wspiera on możliwość mieszania się funkcji, nie generujących ze sobą konfliktów. Urzeczywistnia on ideę miasta zwarte go z kształtowaniem struktur wielofunkcyjnych, w których odległości od obiektów, realizujących podstawowe potrzeby mieszkańców są jak najmniejsze.

Warte rozwinięcia wydaje się odniesienie do strefy otwartej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej są to obszary, „które gminy będą chciały chronić przed ekspansją zabudowy (...). W strefie tej znajdują się tereny

lasów, tereny rolnictwa, tereny wód oraz tereny zieleni naturalnej. Możliwości sytuowania obiektów budowlanych będą w tej strefie bardzo ograniczone.”³⁶

Kryteria wyznaczania stref są zawarte w art. 13d u.p.z.p. Zgodnie z nimi w pierwszej kolejności uwzględnia się obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, oraz obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy. Jednocześnie w strefach planistycznych: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Gdy na tych obszarach suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie powyższych stref planistycznych na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

W piśmiennictwie wskazuje się, że celem tego unormowania jest „przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się zabudowy i wydłużaniu niezbędnej infrastruktury do obsługi inwestycji zlokalizowanych poza obszarami zwartej zabudowy”³⁷. Regulacje te oznaczają, że „nowe tereny mieszkaniowe mogą być ustalone jedynie w sytuacji, gdy tereny wyznaczone w planach miejscowych oraz luki w zabudowie nie będą gwarantowały zaspokojenia przewidywanych potrzeb mieszkaniowych”³⁸. Inaczej mówiąc „Idea jest taka, że w pierwszej kolejności będą uzupełniane luki w istniejącej zabudowie, a dopiero po wypełnieniu

36 Ibidem.

37 A. Kornecka, J. Kornecki, Komentarz do art. 13d u.p.z.p., op.cit., Nb 2; pod. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13d u.p.z.p., w: Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Legis 2023, Nb 1.

38 M.J. Nowak, Plan ogólny - nowy instrument w planowaniu przestrzennym, op.cit., s. 5; J. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne - analiza najnowszych zmian, op.cit., Nb 3.

33 A. Kornecka, J. Kornecki, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 6.

34 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13c u.p.z.p., w: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Planowanie i zagospodarowanie op.cit., Nb 1.

35 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

„luk” będzie możliwe wyznaczenie nowych terenów pod zabudowę³⁹.

Podział na strefy ma być fundamentem do formułowania ustaleń planu ogólnego, o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia koordynowania norm określanych w planach miejscowych i warunków zabudowy ustalanych w decyzjach⁴⁰.

Charakterystykę stref planistycznych, w tym ich profil funkcjonalny oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, wydane na podstawie art. 13m ust. 2 u.p.z.p. Jest nim rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8.12.2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów⁴¹. Zgodnie z załącznikiem do niego profil funkcjonalny każdej strefy planistycznej dzieli się na podstawowy i dodatkowy.

Drugim teoretycznie obowiązkowym elementem planu ogólnego są **gminne standardy urbanistyczne**. Wprowadzenie tego elementu jest powrotem do standardów urbanistycznych, długo postulowanym w literaturze⁴². Na podstawie art. 13e ust. 1 u.p.z.p. obejmują one gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej. Należy zatem zastrzec, że w zakresie tego obligatoryjnego elementu planu występuje część obowiązkowa (gminny katalog stref planistycznych) i fakultatywna (gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej), co świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy.

39 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13b u.p.z.p., op.cit., Nb 6.

40 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024]; pod. M.J. Nowak, Plan ogólny - nowy instrument w planowaniu przestrzennym, op.cit., s. 5.

41 Dz.U. z 2023 r. poz. 2758; zob. M. Stawiarz, T. Filipowicz, Plan ogólny - przepisy wykonawcze do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7.7.2023 r., op.cit., s. 8-11; T. Filipowicz, J. Filipowicz, Bilansowanie zabudowy mieszkaniowej i chłonność terenów niezabudowanych w planie ogólnym - przepisy wykonawcze do nowelizacji PlanZagospU z 7.7.2023 r., cz. II, op.cit., s. 4-9.

42 K. Wojciechowska, Planowanie przestrzenne w gminie - oczekiwania a rzeczywistość op.cit., s. 111-130.

Gminny katalog stref planistycznych określa: profil funkcjonalny stref planistycznych; wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy - w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-7 u.p.z.p. oraz wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej - w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-10 u.p.z.p., nie mniejszego niż wynika to z przepisów wydanych na podstawie art. 13m ust. 2 u.p.z.p.⁴³. Jednocześnie ustawodawca wprowadza do ustawy definicje legalne tych pojęć: nadziemnej intensywności zabudowy w art. 2 pkt 32 u.p.z.p., wysokości zabudowy w art. 2 pkt 30 u.p.z.p., udziału powierzchni zabudowy w art. 2 pkt 35 u.p.z.p., udziału powierzchni biologicznie czynnej w art. 2 pkt 29 u.p.z.p.

Profil funkcjonalny jest rozumiany w piśmiennictwie jako „zestaw funkcji zgrupowanych w dwóch kategoriach różniących się stopniem związania gminy co do obowiązku (bądź jego braku) ich uwzględnienia najpierw w planie ogólnym, a później w planie miejscowym (szczegółowym), lub przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Brak uprzedniego przewidzenia w planie ogólnym określonych funkcji terenu (...) będzie w konsekwencji rzutował na niemożność ich przewidzenia w planie miejscowym lub przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy⁴⁴.”

Standardy dostępności infrastruktury społecznej są fakultatywnym elementem planu, obejmującym na podstawie art. 13f ust. 1 u.p.z.p. zasady zapewnienia dostępu do obiektów infrastruktury społecznej w postaci: szkoły podstawowej (zdefiniowanej w art. 2 pkt 26 u.p.z.p.) i obszarów zieleni publicznej (zdefiniowanych w art. 2 pkt 25 u.p.z.p.).

Według Autorów nowelizacji te obiekty realizują najbardziej powszechne codzienne potrzeby społeczne: edukację oraz wypoczynek i rekreację. Regulacja ta ma stanowić narzędzie gwarantujące odpowiedni standard nowych inwestycji mieszkaniowych w zakresie ich dostępu do niezbędnych usług publicznych. Jak zauważyli projektodawcy „Postępujące procesy suburbanizacji doprowadziły do dy-

43 Art. 13e ust. 2 u.p.z.p.

44 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13c u.p.z.p., op.cit., Nb 3.

namicznego rozrastania się podmiejskich osiedli mieszkaniowych, którym nie towarzyszy wystarczająco wysokie tempo wyposażania tych terenów w niezbędną infrastrukturę, zwłaszcza infrastrukturę społeczną. W bezpośredni sposób wpływa to na transportochłonność nowej zabudowy mieszkaniowej, jako że większość nawet najbardziej podstawowych potrzeb społecznych, takich jak praca, edukacja, zakupy, rekreacja i spędzanie czasu wolnego, wymaga przemieszczenia się mieszkańców, niekiedy na znaczne odległości. Prowadzi to do szeregu niekorzystnych zjawisk, określanych w literaturze kosztami zewnętrznymi.⁴⁵

Według prawodawcy przez zapewnienie dostępu do szkoły podstawowej rozumie się położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż: 1500 m w miastach, a 3000 m poza miastami – liczonej jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy tej działki do budynku szkoły podstawowej (art. 13f ust. 2 u.p.z.p.). Z kolei dostęp do obszarów zieleni publicznej jest zapewniony w razie położenia działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż: 1500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3,0 ha oraz 3000 m od obszaru zieleni publicznej o powierzchni nie mniejszej niż 20 ha – liczonej jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy tej działki do granicy obszaru zieleni publicznej (art. 13f ust. 3 u.p.z.p.).

Ogólnodostępną trasą dla pieszych mogą być np. ścieżki w przestrzeniach publicznych na osiedlach mieszkaniowych, ścieżki na terenach zieleni publicznej. Warto podkreślić, że dla obszarów zieleni publicznej przewidziano dwa standardy odległościowe, które należy spełnić łącznie. „Standard bliższy wyznaczono od zieleni pełniącej funkcję codziennej rekreacji, zapewniającej minimalną obsługę mieszkańców w zakresie krótkiego spaceru, wyprowadzenia psa czy ograniczonego kontaktu z zielenią. (...) Standard dalszy ustanowiono z myślą o rekreacji bardziej sporadycznej, realizowanej przeciętnie 1–2 razy w tygodniu, ale zajmującej więcej czasu. Dla zaspokojenia potrzeb rekreacji o takim charakterze za celowe uznano zabezpieczenie odpowiednio większych terenów zieleni publicznej.”⁴⁶

Z jednej strony według niektórych przedstawicieli doktryny⁴⁷ ogólnodostępny charakter wymaga prawnego uregulowania prawa przejścia. Organ będzie miał prawo dokonać weryfikacji prawnego dostępu do ciągu pieszego. Z drugiej jednak wskazuje się w literaturze⁴⁸, że w związku z brakiem zdefiniowania „drogi dojścia” nie ma „wymogu spełnienia jakichkolwiek wymagań prawnych dotyczących drogi poza tym, że powinien być to szlak komunikacyjny, w praktyce także nieutwardzony, zapewniający faktycznie dojście do wskazanych elementów infrastruktury”. Do tego poglądu się przychyliam, ponieważ ogólnodostępną trasą dla pieszych może być zarówno trasa przebiegająca na gruntach publicznych, jak i prywatnych.

Jeżeli gmina ustali gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej, to zgodnie z art. 13f ust. 5 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku, w ramach którego ma być realizowana funkcja mieszkaniowa, jest możliwe, jeżeli każda działka ewidencyjna na terenie inwestycji spełnia gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej oraz drogi dojścia istniejące w dniu wydania tej decyzji.

Jednocześnie na podstawie art. 13f ust. 7 u.p.z.p. ustawodawca dopuścił w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej ustalenie innych wartości odległości od obiektów infrastruktury społecznej niż określone w ust. 2 i 3 oraz ustalenie innych wartości powierzchni obszarów zieleni publicznej niż określone w ust. 3, a także ustalenie zasad zapewnienia dostępu do przedszkola, żłobka, ambulatorium podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domu kultury, domu pomocy społecznej, urządzonego terenu sportu, przystanku publicznego transportu zbiorowego, placówki pocztowej, apteki oraz posterunku policji lub posterunku jednostki ochrony przeciwpożarowej; ustalenie różnych regulacji dla różnych obszarów gminy, w tym objęcie standardami części obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów; wyłączenie terenów zabudowy zagrodowej

47 Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13f u.p.z.p., op.cit., Nb 2.

48 K. Pawlik, Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji, op.cit., roz. 4.

45 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

46 Ibidem.

z obowiązku zapewnienia dostępu do określonych obiektów infrastruktury społecznej. Jednakże wartości minimalnej powierzchni obszarów zieleni publicznej ustalone na tej podstawie nie mogą być mniejsze niż 50% wartości powierzchni obszarów zieleni publicznej określonych w art. 13f ust. 3 u.p.z.p.⁴⁹. Projektodawcy podkreślają, że pozostawili gminom dużo swobody decyzji w zakresie dopasowania standardów do ich potrzeb⁵⁰.

5. Fakultatywne elementy planu ogólnego

Pierwszym fakultatywnym elementem planu ogólnego są **obszary uzupełnienia zabudowy**. Na tych obszarach jest możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy⁵¹. Słusznie wskazuje się w piśmiennictwie⁵², że fakultatywność tego elementu skutkuje niemożnością wnoszenia skarg na bezczynność gmin, które nie chcą wyznaczać w planach ogólnych takich obszarów.

Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy, uwzględniający potrzeby kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 13m ust. 1 u.p.z.p. Dotychczas nie zostało ono jednak wydane.

Zasadnie wskazuje się w literaturze⁵³, że wyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy będzie możliwe wyłącznie na terenach spełniających wymogi powyższego rozporządzenia. W piśmiennictwie⁵⁴ ocenia się jednak, że w praktyce obszary uzupełnienia zabudowy będą wyznaczane w zdecydowanej większości gmin.

Zasadne wydaje się pytanie, czy możliwe będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, w sytuacji w której gmina nie wyznaczy obszarów uzupełnienia zabudowy.

49 Art. 13f ust. 8 u.p.z.p.

50 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

51 Vide art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.

52 M.J. Nowak, Plan ogólny - nowy instrument w planowaniu przestrzennym, op.cit., s. 4-5; M. J. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian, op.cit., Nb 3.

53 Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 2.

54 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 6.

Z wykładni art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p. wynika, że nie będzie to dopuszczalne. Pogląd ten podzielają także przedstawiciele doktryny, podnosząc, że „jedynie dla terenów wskazanych w planie jako obszary uzupełniania zabudowy dopuszczalne będzie wydawanie warunków zabudowy dla nowej zabudowy”⁵⁵, czy, że „Co do zasady nie będzie możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy poza ww. obszarami uzupełnienia zabudowy, co niejako jest konsekwencją realizacji idei zablokowania niekontrolowanej zabudowy (tzw. rozlewania się zabudowy)”⁵⁶.

Jednocześnie nadal obowiązującą regulacją jest unormowanie art. 1ust. 4 u.p.z.p., z którego wynikają zasady sytuowania nowej zabudowy. Wymagają one dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego przy kształtowaniu struktur przestrzennych, lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu, zapewnienie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów oraz dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy przede wszystkim na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej.

Drugim fakultatywnym elementem planu ogólnego są **obszary zabudowy śródmiejskiej**, czyli zgodnie z art. 2 pkt 23 u.p.z.p. położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

Regulacje w zakresie stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych i obszarów zabudowy śródmiejskiej planu ogólnego uwzględnia się na podstawie art. 13a ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz stanowią one podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast unormowania obszarów uzupełnienia zabudowy planu ogólnego stanowią podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy (art. 13a ust. 5 pkt 2 u.p.z.p.). Jednocześnie ustawodawca podkreśla w art. 13a ust. 6 u.p.z.p., że plan ogólny nie stanowi pod-

55 Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 2.

56 T. Filipowicz, Komentarz do art. 13b u.p.z.p., op.cit., Nb 6.

stawy prawnej innych decyzji. Zdaniem projektodawców dzięki tej regulacji plan ogólny będzie wiążący dla ustaleń planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednocześnie wyznaczając obszary, na których dopuszczalne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy. „Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą posiadały większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ta zabudowa utrzymywać. Jest to niezbędne rozwiązanie, aby można było przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy.”⁵⁷.

Plan ogólny zawiera uzasadnienie z częścią tekstową i graficzną, przy czym część graficzną uzasadnienia planu ogólnego sporządza się w postaci elektronicznej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, w skali nie mniejszej niż 1:25 000⁵⁸. Według Autorów zmiany⁵⁹ „Rysunek stanowiący załącznik do uzasadnienia będzie jedynym materiałem graficznym prezentującym ustalenia planu ogólnego na tle uwarunkowań. Rysunek nie będzie miał wartości normatywnej, a jedynie pogładową, stanowiąc informację dla osób zainteresowanych o ustaleniach planu ogólnego zawartych w danych przestrzennych (stanowiących załącznik do uchwały, czyli integralną część normatywną planu)”. Jednocześnie w kontekście art. 67a ust. 3a u.p.z.p. zastrzegają oni, że „Pełna digitalizacja ustaleń planu ogólnego pozwala na zrezygnowanie z części graficznej tego aktu jako elementu normatywnego. W przypadku planu ogólnego tradycyjny rysunek na podkładzie mapowym będzie posiadał wyłącznie charakter pogładowy, ułatwiający odczytywanie ustaleń planu. Walor normatywny lokalizacji tychże ustaleń w przestrzeni wynikać będzie wyłącznie z danych przestrzennych”. Dane przestrzenne planu ogólnego podlegają bowiem udostępnieniu w Rejestrze Urbanistycznym⁶⁰.

Procedurę uchwalenia planu ogólnego określają art. 13i–13k u.p.z.p.⁶¹. Koszty sporządzenia planu ogólnego obciążają

co do zasady budżet gminy (art. 13l ust. 1 u.p.z.p.).

Jeżeli gmina zdecyduje się na uchwalenie planu miejscowego, wówczas jego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami planu ogólnego (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Jednocześnie jednak wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych (art. 34 ust. 1a u.p.z.p.). Autorzy nowelizacji⁶² wskazują, że „żaden przepis nie nakazuje dostosowywać planu miejscowego do planu ogólnego, jednakże, jeżeli plan miejscowy będzie nowelizowany, wtedy należy zapewnić jego zgodność z planem ogólnym”.

Jednakże na podstawie art. 67 ust. 4 u.p.z.p. co do zasady⁶³ od dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy. Jak wyjaśniają projektodawcy⁶⁴ niemożliwe będzie bowiem uchwalanie planów miejscowych, jeżeli do 31.12.2025 r. nie wejdzie w życie plan ogólny gminy. „Po tej dacie warunkiem uchwalenia planu miejscowego będzie wejście w życie w danej gminie planu ogólnego.”

6. Podsumowanie

Uchwalenie planu ogólnego to wyzwanie, z którym gminy będą musiały się zmierzyć. Pamiętać bowiem należy, że jeżeli gmina nie uchwali planu ogólnego do dnia 1.1.2026 r., to nie będzie mogła wydawać nowych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunkach zabudowy (art. 59 ust. 3 u.p.z.p.). Zasadniczo, zabudowa na jej terenie zostanie wstrzymana. Jak wskazują projektodawcy⁶⁵ po tym dniu inwestycje będą mogły być realizowane jedynie na podstawie decyzji wydanych wcześniej, które nie utraciły mocy, lub obowiązujących planów miejscowych.

Omawiana zmiana planowania przestrzennego wydaje

57 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

58 Art. 13hust. 1 i 5 u.p.z.p.

59 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

60 Art. 67h u.p.z.p.

61 Szerzej zob. K. Pawlik, Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji, op.cit., roz. 4.

62 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

63 Wyjątki w tym zakresie przewidują regulacje art. 67 u.p.z.p., szerzej zob. T. Filipowicz, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 2.

64 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, op.cit., [dostęp: 10.04.2024].

65 Ibidem.

się niezbędna. W doktrynie⁶⁶ wskazuje się, że koncepcja planu ogólnego wydaje się być słuszna, określana jest nawet mianem przełomowej. Prowadzi ona do uproszczenia treści założeń planistycznych. Natomiast okres przewidziany na uchwalenie planu ogólnego oceniany jest jako zbyt krótki na realizację takiego zamierzenia, a za właściwy wskazuje się okres co najmniej 5–7 lat.

Dotychczasowe rozwiązania, w szczególności studium, okazało się narzędziem nieefektywnym. Regulacje przyjęte w zakresie planu ogólnego pozwalają mieć nadzieję, że faktycznie bałagan w przestrzeni zacznie być porządkowany. Problematyczne może się jednak okazać pozostawienie gminom dużej swobody decyzji w zakresie dopasowania gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej do swoich potrzeb. Potrzeby te mogą się okazać niezwykle zróżnicowane.

Faktyczne rezultaty reformy będą widoczne za kilka lat. Obecnie, zgodnie ze słusznym twierdzeniem architektów i urbanistów „Ład przestrzenny to jest coś, o czym każdy w Polsce słyszał, ale nikt od dawna tego nie widział”⁶⁷. Być może dzięki planom ogólnym uda nam się go w kraju w końcu zobaczyć.

66 J. Antepowicz, R. Dubieszko, Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena, op.cit., s. 24, 35; Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Komentarz do art. 13a u.p.z.p., op.cit., Nb 1; M. Stawiarz, T. Filipowicz, Plan ogólny - przepisy wykonawcze do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7.7.2023 r., op.cit., s. 11.

67 F. Springer, Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni, Wołowiec 2013, s. 9.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl