

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN

**STUDIA**  
CYKL MONOGRAFII

**PRAWO PLANOWANIA  
PRZESTRZENNEGO.  
KOMENTARZ  
DO PROBLEMOWYCH PRZEPISÓW**  
*(Spatial Planning Law.  
Commentary on Controversial Provisions)*

Redakcja naukowa  
Anna Brzezińska-Rawa  
Maciej J. Nowak  
Małgorzata Blaszkę

TOM 30/222

WARSZAWA 2025



Komitet  
Przestrzennego  
Zagospodarowania Kraju

### **Redakcja Wydawnictwa**

**Tomasz Komornicki** (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

**Andrzej Jakubowski** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)

**Barbara Szejgiec-Kolenda** (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

### **Rada Redakcyjna**

**Paweł Churski** (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

**Krzysztof Janc** (Uniwersytet Wrocławski)

**Arkadiusz Kołoś** (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)

**Paulina Legutko-Kobus** (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

**Piotr Lorens** (Politechnika Gdańska)

**Tadeusz Markowski** (Uniwersytet Łódzki),

**Radomir Matczak** (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny)

**Maciej Nowak** (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie)

**Aleksandra Nowakowska** (Uniwersytet Łódzki)

**Jacek Szlachta** (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

**Janusz Zaleski** (Politechnika Wrocławska)

**Jacek Zaucha** (Uniwersytet Gdański)

### **Opracowanie redakcyjne i techniczne**

Ewa Ryżlak

### **Recenzent:**

Marta Woźniak

### **Adres Redakcji**

Pałac Kultury i Nauki, pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2025

ISBN: 978-83-68418-31-6

DOI: 10.24425/157343

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

# Spis treści

## *Contents*

ABSTRACT.....	5
WSTĘP.....	7
Introduction	
Rozdział 1	
PLAN OGÓLNY GMINY.....	9
(Anna Brzezińska-Rawa, Anna Fogel, Justyna Goździewicz-Biechońska, Krzysztof Rogatka, Karolina Rokicka-Murszewska)	
Chapter 1: The Municipality's General Plan	
Rozdział 2	
MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	35
(Anna Ostrowska)	
Chapter 2: Local Spatial Development Plan	
Rozdział 3	
ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY.....	57
(Joanna Dziedzic-Bukowska)	
Chapter 3: Integrated Investment Plan	
BIBLIOGRAFIA.....	73
Bibliography	
Informacje o Autorach.....	77
Notes on Authors	



# ABSTRACT

The publication: *Spatial Planning Law. Commentary on Controversial Provisions* presents an in-depth analysis of key issues in Polish spatial planning law, with particular emphasis on provisions that have posed interpretative challenges following the 2023 reform. The study focuses on three fundamental instruments: the municipal master plan, the local spatial development plan, and the integrated investment plan. By combining doctrinal perspectives with practical experience, the authors provide a detailed exegesis of selected statutory regulations, identifying areas requiring further legislative amendment or a more consistent interpretation. Special attention is devoted to the relationship between local legal acts and administrative decisions, as well as to the role of the new institutions in ensuring the coherence of the planning system and in safeguarding spatial order and sustainable development. The commentary thus serves not only as an interpretative tool but also as a starting point for an interdisciplinary debate on the future of spatial planning law in Poland.

**Keywords:** 2023 planning system reform, integrated investment plan, legal interpretation, local spatial development plan, municipal master plan, spatial order, spatial planning law, sustainable development.



# WSTĘP

Jednym z kluczowych elementów współtworzących system planowania przestrzennego jest prawo. Jego rola stanowi przedmiot szerszych, akademickich dyskusji. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że istotnym wyzwaniem pozostaje jego wykładnia. Jest ona szczególnie problematyczna zwłaszcza po reformie planowania przestrzennego z roku 2023, kiedy to wiele nowych instytucji i rozwiązań wymaga wdrożenia.

Przedstawiciele Zespołu Prawno-Urbanistycznego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, którego członkami są autorzy komentarza, przy okazji zróżnicowanych dyskusji (ale również w ramach własnego doświadczenia w praktyce) dostrzegali wagę tego problemu. Ze względu na charakter problemowy Komitetu, zespół uznał za wskazane dostarczenie kolejnych analiz, ułatwiających ocenę sposobu wykładni problematycznych regulacji. Wynikiem podjętej pracy jest załączony materiał. Skoncentrowano się na kluczowych narzędziach: planie ogólnym, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (po dokonanych zmianach) oraz nowej formie tego ostatniego – zintegrowanym planie inwestycyjnym. Oczywiście, wiele zasygnalizowanych w publikacji problemów wymaga dalszej debaty. Można również zidentyfikować wiele szerszych wyzwań, dotyczących głębszej, interdyscyplinarnej roli prawa planowania przestrzennego. Prawdopodobne są także dalsze nowelizacje. Zespół deklaruje chęć zaangażowania we wszystkie wymienione aktywności. Obecnie autorzy opracowania wyrażają nadzieję, że załączony materiał okaże się pomocnym punktem odniesienia przy okazji dyskusji na temat problematycznych regulacji.



# Rozdział 1

## PLAN OGÓLNY GMINY

Anna Brzezińska-Rawa,  
Anna Fogel,  
Justyna Goździewicz-Biechońska,  
Krzysztof Rogatka,  
Karolina Rokicka-Murszewska

### Plan ogólny gminy – wprowadzenie

Anna Brzezińska-Rawa

Plan ogólny gminy jest nowym instrumentem planistycznym w wyłącznej dyspozycji gminy, który ma zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przeciwieństwie do studiów, plan ogólny gminy ma mieć charakter aktu prawa miejscowego. Zakres rozbieżności między tymi aktami jest jednak znacznie szerszy. Plan ogólny gminy stanie się podstawowym narzędziem kształtowania polityki przestrzennej – wszystkie pozostałe instrumenty przestrzenne, w tym plany miejscowe, ZPI i decyzje o warunkach zabudowy, będą musiały być z nim zgodne.

Plany ogólne gmin, jako instrument planistyczny, zostały wprowadzone do porządku prawnego w wyniku reformy planowania przestrzennego z 2023 r. (*Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2023 r., poz. 1688). Reforma stanowiła realizację zobowiązań Polski wynikających z KPO. Początkowo gminy otrzymały czas na jego uchwalenie do 31 grudnia 2025 r. Termin ten okazał się nierealistyczny, dlatego też zdecydowano się na jego przedłużenie do 30 czerwca 2026 r. [Dz. U. z 2025 r. poz. 527, art. 4 pkt. 2]. Brak planów ogólnych skutkować będzie niemożliwością uchwalania innych aktów planowania przestrzennego, a także wydawania decyzji z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

## Komentarz do art. 13a

Karolina Rokicka-Murszewska, Anna Brzezińska-Rawa

### *Art. 13a [Zmiana planu ogólnego]*

1. *Dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej „planem ogólnym”.*
2. *Zmiana planu ogólnego może obejmować część obszaru gminy.*
3. *Zmiana planu ogólnego dla części obszaru gminy wymaga dokonania zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzenia zmiany przestają być aktualne.*
4. *W planie ogólnym:*
  - 1) *określa się:*
    - a) *strefy planistyczne,*
    - b) *gminne standardy urbanistyczne;*
  - 2) *można określić:*
    - a) *obszary uzupełnienia zabudowy,*
    - b) *obszary zabudowy śródmiejskiej.*
5. *Plan ogólny w zakresie, o którym mowa w:*
  - 1) *ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b, uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;*
  - 2) *ust. 4 pkt 2 lit. a, stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy.*
6. *Plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej:*
  - 1) *decyzji innych niż wymienione w ust. 5;*
  - 2) *wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 i 834);*
  - 3) *sprawdzenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.*
7. *Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego.*

Ustawodawca w art. 2 pkt 22 u.p.z.p. wymienia akty planowania przestrzennego, a wśród nich nowy, wprowadzony ustawą nowelizującą z 2023 r., plan ogólny, który zastąpił dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium). Istotną różnicą między planem a studium jest niewątpliwie charakter prawny – studium było aktem o charakterze politycznym,

wewnętrzny, nie miało charakteru powszechnie obowiązującego, zaś plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, tj. aktem powszechnie obowiązującym na obszarze działania organu, który go wydaje, i ma charakter wiążący również wobec podmiotów zewnętrznych w stosunku do organów gminy [Maziarz 2024: 26].

Plan ogólny gminy uchwalany jest obligatoryjnie dla obszaru całej gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu. Zakres obowiązywania planu ogólnego koresponduje z zakresem władztwa planistycznego gminy, określonego w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu”. Początkowe brzmienie przepisu art. 13a ust. 1 u.p.z.p. nie uwzględniało wyłączenia morskich wód wewnętrznych spod ustaleń planu ogólnego. Doprecyzowanie art. 13a ust. 1 u.p.z.p. i ujednoczenie go z brzmieniem art. 3 ust. 1 u.p.z.p. nastąpiło dopiero 7.05.2025 r., na skutek wejścia w życie *Ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* [Dz. U. poz. 527].

Ustawodawca dopuszcza zmianę planu ogólnego dla częściowego obszaru gminy. Należy jednak zauważyć, że zmiana częściowa wymaga dokonania zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzenia zmiany przestają być aktualne. Jak słusznie zauważa Ł. Mikuła, dotyczy to również uzasadnienia (szerzej – por. komentarz do art. 13h u.p.z.p.), ze względu na jego istotną funkcję w konstrukcji planu ogólnego [Beim *et al.* 2024, komentarz do art. 13a], polegającą na możliwości dokonania pełnej oceny podejmowanych przez gminę działań w toku procedury uchwalania planu ogólnego.

Treść planu ogólnego została precyzyjnie określona w art. 13a ust. 4 u.p.z.p. Przepis ten wskazuje na elementy obligatoryjne planu (strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne) oraz fakultatywne (obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej). Przyczyny wyznaczenia lub ustalenia poszczególnych elementów planu muszą zostać wyjaśnione w uzasadnieniu planu, przy czym wydaje się, że szczególne znaczenie ma to w przypadku elementów fakultatywnych – twórcy planu powinni wyjaśnić, dlaczego np. nie zostały w nim uwzględnione obszary uzupełnienia zabudowy czy też zabudowa śródmiejska (brak uwzględnienia w planie może wynikać np. z uchwalenia planu dla terenów wyłącznie o charakterze wiejskim). Ma to przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy [Uzasadnienie... 2023: 14]. Należy wskazać, że choć wprowadzenie

obszarów uzupełnienia zabudowy stanowi czynność fakultatywną ze strony organu uchwałodawczego gminy, to ich nieuwzględnienie jest równoznaczne z brakiem możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, które mogą być wydawane wyłącznie dla tych obszarów (art. 13a ust. 5 pkt 2 u.p.z.p.) [Dziedzic-Bukowska, Nowak 2024: 59–66; Hyżorek 2024: 131].

W uzasadnieniu do projektu do ustawy nowelizującej wskazano, że ograniczenie treści planu ogólnego (w stosunku do treści studium) umożliwi standaryzację tych aktów i łatwe porównywanie ich treści w różnych gminach. Podnoszono także dużą niespójność studiów w zakresie stopnia ich szczegółowości [*Uzasadnienie...* 2023: 14]. W zakresie stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych ściśle dookreślono, co powinien określać plan ogólny (art. 13c-13f u.p.z.p.). Ustalenia dotyczące elementów obligatoryjnych wynikają także z – wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13m ust. 1 u.p.z.p. – *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* (Dz. U. poz. 2758 z późn. zm.). Natomiast do obszarów uzupełnienia zabudowy – czyli obszarów, na których dopuszczalne będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy – odnosi się *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy* [Dz. U. z 2024 r. poz. 729]. Warunki określania obszarów zabudowy śródmiejskiej wynikają natomiast z *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.], choć definicja „zabudowy śródmiejskiej”, wskazana w §3 pkt 1, nie uwzględnia kwestii planów ogólnych, odnosząc się wciąż do studium.

W art. 13a ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. ustawodawca przesądził o konieczności uwzględnienia planu ogólnego (dokładnie: stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej, jeśli zostały ustalone) przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. „Uwzględnienie” ma przy tym polegać, co wynika z art. 20 ust. 1 *in principio* u.p.z.p., na stwierdzeniu zgodności planu miejscowego przed jego uchwaleniem z ustaleniami planu ogólnego. Trudno zresztą oczekiwać innej wzajemnej zależności tych aktów planowania przestrzennego, skoro oba są aktami prawa miejscowego, a organy gminy związane były wcześniej przy sporządzaniu planów miejscowych ustaleniami studium, które było zaledwie aktem wewnętrznym, określającym politykę przestrzenną gminy. Studium nie wiązało jednak organów przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej:

d.w.z.z.t.). Plan ogólny stanowi natomiast podstawę prawną d.w.z.z.t., co ustawodawca wyraził wprost w art. 13a ust. 6 u.p.z.p. W przypadku wydawania d.w.z.z.t. plan ogólny stanowi podstawę prawną w takim samym zakresie, jaki ma zostać uwzględniony przy uchwalaniu planu ogólnego. Dodatkowo, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy – stanowi on podstawę także w zakresie obszarów uzupełnienia zabudowy.

Ustawodawca zastrzega w art. 13a ust. 6 u.p.z.p., że plan ogólny, mimo swojego charakteru powszechnie obowiązującego, nie stanowi podstawy prawnej decyzji innych niż decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie jest także podstawą wniesienia sprzeciwu, który wnosi przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, m.in. jeśli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego), ani sprawdzenia, które organ ten dokonuje przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, dotyczącego zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo d.w.z.z.t. w przypadku braku miejscowego planu. Plan ogólny może mieć więc wpływ na pozwolenie na budowę jedynie w sposób pośredni [przez plan miejscowy lub d.w.z.z.t.; por. Beim *et al.* 2024, komentarz do art. 13a], podobnie jak miało to miejsce w przypadku studium.

Brak planu ogólnego po 30 czerwca 2026 r. spowoduje paraliż inwestycyjny w danej gminie. Co do zasady, nie będzie można uchylać planów miejscowych, dokonywać zmian w już istniejących, uchylać ZPI, podejmować uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, ani też wydawać decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na zasadzie wyjątku, możliwe będzie dokończenie postępowania w przypadku wszczętych i niezakończonych procedur uchwalania planu miejscowego lub jego zmiany, jeżeli do dnia utraty mocy studium ogłoszono o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu (art. 67 ust. 4 pkt 1 nowelizacji upzp). W odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy przewidziano, że jeżeli gmina nie uchwali planu ogólnego w terminie, to organ będzie zobowiązany wydać tę decyzję, jeśli wniosek o jej wydanie zostanie złożony do 30 czerwca 2026 r. Co istotne, jeżeli wniosek został złożony w powyższym terminie, to nawet jeżeli inwestycja nie będzie znajdowała się w obszarze uzupełnienia zabudowy (co do zasady wyklucza jej wydanie), to organ wyda decyzję, po spełnieniu warunków jej wydania.

## Komentarz do art. 13b

Justyna Goździewicz-Biechońska

**Art. 13b** *Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności:*

1. *politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego;*
2. *ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa;*
3. *znajdujące się na obszarze gminy:*
  - a) *formy ochrony przyrody oraz ich otuliny,*
  - b) *obszary szczególnego zagrożenia powodzią, wały przeciwpowodziowe oraz pasy o szerokości 50 m od stopy wału,*
  - c) *obszary gruntów zmeliorowanych,*
  - d) *tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których występują te ruchy,*
  - e) *strefy ochronne ujęć wody,*
  - f) *obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych,*
  - g) *tereny górnicze i obszary górnicze wraz z filarami ochronnymi,*
  - h) *udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji,*
  - i) *obszary uzdrowisk oraz obszary ochrony uzdrowiskowej,*
  - j) *zabytki objęte formami ochrony, o których mowa w Ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904) lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej,*
  - k) *obszary pomników zagłady i ich strefy ochronne,*
    - l) *tereny zamknięte i ich strefy ochronne,*
  - m) *obszary ograniczonego użytkowania,*
  - n) *obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji,*
  - o) *obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji,*
  - p) *obszary ciche w aglomeracji oraz obszary ciche poza aglomeracją,*
  - q) *grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III oraz grunty leśne,*
  - r) *zakłady o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,*
  - s) *obszary pasa nadbrzeżnego, w tym w szczególności pasa technicznego;*
4. *rozmieszczenie istniejących i planowanych obiektów infrastruktury społecznej, transportowej i technicznej wraz z obowiązującymi dla nich ograniczeniami w zagospodarowaniu;*

5. *rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe;*
6. *opracowanie ekofizjograficzne w zakresie wymagań, o których mowa w art. 72 ust. 1–3 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;*
7. *zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.*

Dla zachowania spójności systemu planowania przestrzennego, jego zasad i wartości konieczne jest odpowiednie powiązanie planu ogólnego z pozostałymi elementami tego systemu oraz z innymi przepisami szczególnymi. Służy temu wymóg uwzględnienia przy określaniu ustaleń planu ogólnego uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, które zostały wymienione w komentowanym przepisie. Warto też wspomnieć, że zgodnie z art. 13d w zmienionym brzmieniu nadanym przez *Ustawę z dnia 4 kwietnia 2025 r.* [Dz.U. poz. 527], uwarunkowania te mają być brane pod uwagę przy wyznaczaniu w planie ogólnym stref planistycznych pod zabudowę mieszkaniową.

W katalogu uwarunkowań rozwoju przestrzennego zawartych w art. 13b zasadniczo można wyróżnić cztery grupy zagadnień o różnym charakterze (w tym także prawnym): (1) ustalenia dokumentów planistycznych i diagnostyczno-ewaluacyjnych (strategia rozwoju gminy i strategia rozwoju ponadlokalnego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, audyt krajobrazowy, opracowanie ekofizjograficzne); (2) zlokalizowane na terenie gminy obszary i obiekty o szczególnym statusie prawnym wynikającym z różnych przepisów szczególnych; (3) infrastruktura istniejąca i planowana wraz z dotyczącymi ich ograniczeniami w zagospodarowaniu; (4) uwarunkowania w zakresie zapotrzebowania na nową zabudowę. Katalog uwarunkowań jest otwarty (prawodawca użył sformułowania „w szczególności”), tak więc gmina może, w zależności od potrzeb, uwzględnić także inne, nieobjęte tym wyliczeniem uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy. Wymienione tam zagadnienia są bardzo zróżnicowane i dotyczą różnych kontekstów regulacyjnych, jednak łączy je wszystkie charakter przestrzenny.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym podobny nakaz uwzględnienia uwarunkowań przewidziany był w odniesieniu do studium (art. 10 ust. 1, obecnie uchylony). Choć w pewnej mierze zagadnienia zawarte w obu katalogach pokrywają się, to jednak należy zauważyć nieco odmienny sposób ich ujęcia. W odniesieniu do studium miały one charakter bardziej ogólny, tematyczny i kontekstowy. Dla planu ogólnego uwarunkowania określone są zaś w sposób bardziej skonkretyzowany. Ta odmienność ujęcia wynika z innego, w porównaniu ze studium, charakteru planu ogólnego oraz różnych funkcji i zakresu treści obu

dokumentów. Kolejny przejaw tych różnic między planem ogólnym a studium stanowi uregulowanie art. 13 h ust. 2 pkt 4, zgodnie z którym sposób uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy ma być wyjaśniony w obligatoryjnie sporządzanym uzasadnieniu planu ogólnego. Odmienne w studium: analiza uwarunkowań była jego integralną częścią, a wymóg uzasadnienia nie był przewidziany w ustawie.

Spośród uwarunkowań wymienionych w art. 13b kluczowym jest pierwsze: „polityka przestrzenna gminy określona w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego”. Uwarunkowanie to stanowi konsekwencję fundamentalnych zmian wprowadzonych reformą systemu planowania przestrzennego z 7.07.2023 r., mających na celu zintegrowanie planowania przestrzennego z polityką rozwoju. Na poziomie gminy, najważniejszym łącznikiem w tym zakresie ma być strategia, którą *Ustawa nowelizująca z 2023 r.* ustanowiła dokumentem obligatoryjnie przyjmowanym przez gminę (od 1.01.2026 r.) i nadała mu konstrukcję szczegółowiej określoną przepisami *Ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Ustawą z 7.07.2023 r.* prawodawca nie tylko istotnie powiązał strategię z systemem planowania przestrzennego (realizując poprzez to zasadę spójności), ale także istotnie rozwinął aspekty polityki przestrzennej w strategii. Gruntowność zmian wprowadzanych reformą planowania przestrzennego i konieczność rozłożenia w czasie jej wdrażania oraz przyjęta formuła nowelizacji (wprowadzanie zmian do istniejących regulacji) pociągnęły za sobą złożoność przepisów przejściowych. Powoduje to wiele wyzwań praktycznych i trudności interpretacyjnych. Jednym z największych jest właśnie powiązanie planów ogólnych ze strategiami, zwłaszcza, że gminy muszą się mierzyć jednocześnie z tworzeniem obu tych dokumentów [Szlachetko *et al.* 2024: 24–32]. Trzeba też podkreślić, że mimo podobieństw pomiędzy strategią w jej warstwie polityki przestrzennej a studium w jego części kierunkowej, nie można uznać, że wystarczające byłoby przeniesienie ustaleń studiów (które przestaną obowiązywać) do nowo tworzonej strategii – jako jej ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Dla określenia, co należy rozumieć przez uwzględnienie wskazanych w przepisie uwarunkowań, można posiłkować się wypowiedziami judykatury dotyczącymi studium i wymogu uwzględniania w nim uwarunkowań określonych w uchylonym art. 10. W świetle orzecznictwa można uznać, że wymóg zawarcia danego elementu w dokumencie planistycznym powinien brać pod uwagę jego cel. Nie może być więc to tylko sformułowanie ogólnikowe, niedokładne i „hasłowe”. Wymóg uwzględnienia elementu jest spełniony, jeśli „napisano o nim tak, by wynikały z niego konkretne dyrektywy na przyszłość” [Wyrok NSA 2002, Wyrok WSA 2013, Wyrok NSA 2015].

## Komentarz do art. 13ba

Justyna Goździewicz-Biechońska

**Art. 13ba.** *Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając granice obszaru, dla którego uchwała się plan ogólny oraz uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b, aktualne na dzień nie wcześniejszy niż dzień wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5.*

Komentowany przepis został dodany przez art. 1 pkt 2 *Ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r.* [Dz. U. poz. 527] zmieniającej m.in. ustawę z dniem 7 maja 2025 r. Należy on do zmian wprowadzonych przez tę ustawę nowelizującą w obliczu ujawnienia się wątpliwości interpretacyjnych spowodowanych reformą z 2023 r. Celem nowelizacji z 7.05.2025, zgodnie z jej uzasadnieniem, jest niedopuszczenie do ryzyka interpretacji przepisów niezgodnie z ich *ratio legis* oraz ułatwienie stosowania znowelizowanych wcześniej przepisów [*Uzasadnienie... 2025*]. Art. 13ba został zaproponowany w trakcie procesu legislacyjnego. Jego dodanie ma zapobiegać konieczności ciągłej aktualizacji projektu planu ogólnego z powodu zmieniających się uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy określonych w art. 13b. Ustanowiono bowiem termin, który stanowi punkt odniesienia dla określania ustaleń planu ogólnego, uwzględniając granice obszaru, dla którego uchwała się plan oraz uwarunkowania z art. 13b. Jest nim dzień wystąpienia o opinie i uzgodnienia projektu planu ogólnego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego). Jednocześnie przepis dopuszcza jednak możliwość zastosowania danych późniejszych.

## Komentarz do art. 13c

Anna Brzezińska-Rawa, Karolina Rokicka-Murszewska

**Art. 13c.** [*Podział obszaru objętego planem ogólnym gminy na strefy planistyczne*]

1. *Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne.*
2. *W wyniku podziału, o którym mowa w ust. 1, dopuszcza się wyznaczenie następujących stref planistycznych:*
  - 1) *strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną;*
  - 2) *strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną;*
  - 3) *strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową;*
  - 4) *strefa usługowa;*

- 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego;
- 6) strefa gospodarcza;
- 7) strefa produkcji rolniczej;
- 8) strefa infrastrukturalna;
- 9) strefa zieleni i rekreacji;
- 10) strefa cmentarzy;
- 11) strefa górnictwa;
- 12) strefa otwarta;
- 13) strefa komunikacyjna.

W ustawie przewidziano 13 rodzajów stref planistycznych. Ich charakterystyka, obejmująca profil funkcjonalny stref planistycznych została określona w załączniku nr 1 do *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8.12.2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów* – dalej r.p.p.o.g. Zgodnie z §2 r.p.p.o.g., w każdej strefie planistycznej profil funkcjonalny obejmuje obowiązkowo tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego podstawowego oraz fakultatywnie, może obejmować tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego dodatkowego. Szczegóły określono w formie tabeli, która prezentuje się następująco:

Lp.	Symbol literowy	Nazwa strefy planistycznej	Profil funkcjonalny strefy planistycznej		Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej [%] <sup>1)</sup>
			Podstawowy <sup>2)</sup>	Dodatkowy <sup>2)</sup>	
1	2	3	4	5	6
1	SW	strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, teren usług, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren handlu wielkopowierzchniowego, teren zieleni naturalnej, teren ogrodów działkowych, teren lasu, teren wód	30
2	SJ	strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodziną	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren usług, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, teren ogrodów działkowych, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30

1	2	3	4	5	6
3	SZ	strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową	teren zabudowy zagrodowej, teren produkcji w gospodarstwach rolnych, teren akwakultury i obsługi rybactwa, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren wielkotowarowej produkcji rolnej, teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren biogazowni, teren usług, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30
4	SU	strefa usługowa	teren usług, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren składów i magazynów, teren elektrowni słonecznej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30
5	SH	strefa handlu wielkopowierzchniowego	teren handlu wielkopowierzchniowego, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren usług, teren składów i magazynów, teren elektrowni słonecznej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30
6	SP	strefa gospodarcza	teren produkcji, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren usług, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	20
7	SR	strefa produkcji rolniczej	teren produkcji w gospodarstwach rolnych, teren wielkotowarowej produkcji rolnej, teren akwakultury i obsługi rybactwa, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren biogazowni, teren elektrowni słonecznej, teren elektrowni wiatrowej, teren elektrowni wodnej, teren zieleni urządzonej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30
8	SI	strefa infrastrukturalna	teren infrastruktury technicznej, teren komunikacji	teren usług, teren produkcji, teren zieleni urządzonej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	20
9	SN	strefa zieleni i rekreacji	teren zieleni urządzonej, teren plaży, teren wód, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren usług sportu i rekreacji, teren usług kultury i rozrywki, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren usług nauki, teren usług edukacji, teren usług zdrowia i pomocy społecznej, teren ogrodów działkowych, teren zieleni naturalnej, teren lasu	50

1	2	3	4	5	6
10	SC	strefa cmentarzy	teren cmentarza, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren usług kultu religijnego, teren usług handlu detalicznego, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30
11	SG	strefa górnictwa	teren górnictwa i wydobywania, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren produkcji, teren usług handlu, teren usług rzemieślniczych, teren usług gastronomii, teren usług biurowych i administracji, teren usług nauki, teren zieleni urządzonej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	
12	SO	strefa otwarta	teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren lasu, teren zieleni naturalnej, teren wód, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren elektrowni wiatrowej, teren elektrowni słonecznej, teren elektrowni geotermalnej, teren elektrowni wodnej, teren biogazowni, teren zieleni urządzonej	–
13	SK	strefa komunikacyjna <sup>4)</sup>	teren autostrady, teren drogi ekspresowej, teren drogi głównej ruchu przyspieszonego, teren drogi głównej, teren komunikacji kolejowej i szynowej, teren komunikacji kolei linowej, teren komunikacji wodnej, teren komunikacji lotniczej, teren obsługi komunikacji, teren infrastruktury technicznej <sup>3)</sup>	teren drogi zbiorczej, teren usług handlu detalicznego, teren usług gastronomii, teren usług turystyki, teren zieleni urządzonej, teren lasu, teren zieleni naturalnej, teren wód	–

<sup>1)</sup> Określony dla strefy planistycznej minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie dotyczy terenów komunikacji, dla których wskaźnik ten wynosi 0%.

<sup>2)</sup> Profil podstawowy i dodatkowy obejmuje tereny wskazane w tabeli oraz odpowiadające im tereny klas niższego poziomu, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.).

<sup>3)</sup> Dotyczy:

1) terenów telekomunikacji;

2) innych terenów infrastruktury technicznej o powierzchni nie większej niż 5000 m<sup>2</sup>.

<sup>4)</sup> Strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren.

W profilu funkcjonalnym każdej ze stref określono ich funkcje podstawowe i funkcje uzupełniające. Funkcje podstawowe są automatycznie przypisane do wybranej strefy, natomiast dopuszczalny jest wybór funkcji uzupełniających. Dopuszczalność wyboru funkcji uzupełniających oznacza również możliwość całkowitej rezygnacji z nich. „Ustalenie w zakresie tego, czy strefa będzie obejmowała profil o charakterze dodatkowym, zależy będzie od rady gminy” [Niewiadomski *et al.* 2023, komentarz do art. 13c]. Oznacza to, że np. dla strefy infrastrukturalnej (SI) funkcjami podstawowymi będą zawsze teren infrastruktury technicznej, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych, natomiast spośród dostępnych dodatkowych (teren usług, teren produkcji, teren zieleni urządzonej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód) mogą zostać wybrane wszystkie, może zostać wskazana np. tylko zieleń urządzona, a także można w ogóle nie uwzględnić profilu dodatkowego. Mimo zmiany charakteru prawnego planu ogólnego na akt prawa miejscowego nie należy zapominać, że nadal pozostaje on aktem o relatywnie dużym stopniu ogólności. W związku z tym profile funkcjonalne wyznaczone dla każdej strefy będą miały bezpośredni wpływ na przeznaczenie terenu możliwe do ustalenia w planie miejscowym albo decyzji o warunkach zabudowy [Marciniuk 2025: 18], w których to aktach nastąpi ich doprecyzowanie.

Ustawodawca zakłada, że strefy określone są w sposób rozłączny. Oznacza to, że na żadnym obszarze nie mogą obowiązywać dwie ani więcej stref. Wniosku powyższego nie zmieniają sytuacje, w których, przykładowo, wykonywanie usług (określone w sposób ogólny) jest przez ustawodawcę dopuszczone zarówno w strefie usługowej (jako funkcja podstawowa), jak i w strefie gospodarczej (jako funkcja uzupełniająca). Lokalny prawodawca musi zatem zdecydować, którą strefę wyznacza na danym obszarze.

W ustawie przewidziano 3 strefy wielofunkcyjne. Jak wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu, „W ramach stref wielofunkcyjnych możliwe będzie kształtowanie pełnych jednostek sąsiedzkich. Tworząc kategorie stref określonych w art. 13c, brano pod uwagę liczne konflikty przestrzenne, które towarzyszą bliskiemu sąsiedztwu zabudowy związanej z rolnictwem z zabudową *stricto* mieszkaniową, oraz konflikty generowane przez zlokalizowanie dużych osiedli mieszkaniowych na nieruchomościach sąsiadujących z zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Istotne znaczenie dla wydzielenia stref określonych w pkt 1–3 miała różna chłonność demograficzna tych rodzajów zabudowy. Rozróżnienie stref, w których będzie mogła być realizowana funkcja mieszkaniowa, pozwoli na dokładniejsze określenie potrzeb rozwojowych w zakresie nowych terenów potrzebnych pod zabudowę mieszkaniową” [Uzasadnienie... 2023: 16]. Sposób wyznaczania strefy wielofunkcyjnej z zabudową

mieszkańczą wielorodzinną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodziną, strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową precyzuje art. 13d ustawy (zobacz komentarz do tego przepisu).

## **Komentarz do art. 13d**

Anna Fogel

### **Art. 13d**

1. *Strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b.*
2. *W strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, 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.*
3. *W przypadku gdy na obszarach, o których mowa w ust. 1, 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 stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–3, na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.*

Problematyka nadmiernego i nieracjonalnego przeznaczania terenów pod cele budowlane jest od wielu lat jednym z głównych wyzwań racjonalnej i zrównoważonej gospodarki przestrzennej. Zjawisko to, w połączeniu z powszechnym lokalizowaniem zabudowy opartej na wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, doprowadziło i nadal prowadzi do nadmiernych kosztów urbanizacji – tak w zakresie obowiązku zapewnienia infrastruktury technicznej i społecznej, jak i kosztów środowiskowych. Koszty te – jakkolwiek trudniejsze do oszacowania – były przedmiotem licznych badań i analiz zarówno wśród przedstawicieli nauk z zakresu gospodarki przestrzennej, jak i ekonomistów oraz prawników [Kowalewski *et al.* 2018; Baran-Zgłobicka *et al.* 2020].

Pierwszą istotną regulacją prawną, odnoszącą się do omawianego problemu, była *Ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji* [Ustawa... 2015]. Oprócz zmian

związanych bezpośrednio z procesami rewitalizacji, objęła ona także regulacje dotyczące sporządzania studium uwarunkowań, właśnie w kontekście przeznaczania pod zabudowę nowych terenów i właściwego bilansowania potrzeb i możliwości rozwojowych gmin. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 d u.p.z.p. w studium uwzględniane były uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę [Fogel 2021: 49–62].

Prawidłowe sporządzenie bilansu terenów pod zabudowę stało się zatem elementem poprawności merytorycznej studium, a nieprawidłowości w tym zakresie stanowiły naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań, prowadząc do jego nieważności [*Wyrok NSA z 9.01.2018 r.*, *Wyrok NSA z 4.09.2018 r.*].

W związku z wprowadzeniem nowego aktu planistycznego, jakim jest plan ogólny, ustawodawca przeniósł do niego mechanizm bilansowania terenów pod zabudowę, w art. 13 d u.p.z.p., dokonując jednak istotnej modyfikacji zasad w tym zakresie. Dodatkowo, wobec zauważonych niespójności regulacyjnych i licznych wątpliwości interpretacyjnych, przepis ten został zmieniony przez nowelizację u.p.z.p. z dnia 4 kwietnia 2025 r. [*Ustawa... 2025*] w zakresie ust. 1.

Obowiązek bilansowania terenów pod zabudowę przy sporządzaniu planu ogólnego dotyczy wyznaczenia trzech stref planistycznych:

- 1) strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną;
- 2) strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną;
- 3) strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową.

Instrument bilansowania został zatem ściśle skorelowany z mieszkalnictwem w odniesieniu do prognozowanej liczby ludności i zapotrzebowaniem na mieszkania. Tymczasem w odniesieniu do studium uwarunkowań bilans odnosić się musiał do wszystkich funkcji zabudowy, co powodowało ogromne trudności metodologiczne, zwłaszcza wobec wymaganej dokładności obliczania powierzchni użytkowej. Z jednej strony jest to uspojnienie systemu i skoncentrowanie mechanizmu bilansowania na regulacji procesów osadniczych. Z drugiej strony nie jest to wystarczające dla zapewnienia oszczędnego gospodarowania gruntami. 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.

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. 13d ust. 1 u.p.z.p., w wersji zmienionej nowelizacją u.p.z.p. 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. Oznacza to, że wcześniejsze wyznaczenie terenów mieszkaniowych w planach miejscowych – wiąże co do zasady w tym zakresie plan ogólny [Niewiadomski *et al.* 2023, teza 2 do art. 13d]. Taka konstrukcja narzuca jednak gminom kontynuację dotychczasowej polityki przestrzennej, często podjętej w odległej perspektywie czasowej, na bazie nieaktualnych już przesłanek. Czasem są to wręcz decyzje błędne – które władze gminy zmuszone są kontynuować, nawet jeżeli obecnie istniejące uwarunkowania i aktualna polityka przestrzenna gminy uzasadniałyby koncentrację funkcji mieszkaniowej na innym obszarze gminy.

Jednocześnie możliwość takiego przeniesienia potencjalnej lokalizacji zabudowy mieszkaniowej z obowiązujących planów miejscowych do wyżej wymienionych stref planistycznych w istocie nie ma miejsca wprost. Gminy są również obowiązane uwzględnić uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, wskazane w art. 13 b u.p.z.p., które mogły wystąpić już po uchwaleniu takich planów miejscowych (np. w zakresie ochrony powodziowej) oraz stanowisko organów uzgadniających. Uwarunkowania przestrzenne wynikające z przepisów odrębnych mają pierwszeństwo wobec treści planów miejscowych. Może zatem wystąpić sytuacja, że mimo, że na danym terenie obowiązuje plan miejscowy przewidujący zabudowę mieszkaniową, może nie być możliwe wskazanie na nim którejś ze stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową.

Nie można również wykluczyć sytuacji, że obowiązujący plan miejscowy umożliwia realizację funkcji mieszkaniowej, natomiast właściciel terenu wnosi o wyznaczenie w planie ogólnym innej strefy, niż dopuszczająca zabudowę mieszkaniową. W takim przypadku gmina nie będzie związana dotychczasowymi ustaleniami planu miejscowego, lecz będzie obowiązana, w ramach istniejącego władztwa planistycznego, wyważyć, jaki rodzaj strefy planistycznej powinien zostać wskazany na danym terenie.

Wskazane wyżej strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową wyznacza się też na „obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie”. Pojęcie to jest dalece nieostre i będzie powodować liczne wątpliwości interpretacyjne. Przypomnieć należy, że w odniesieniu do bilansowania studium uwarunkowań ustawodawca posługiwał się pojęciem „obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej” [Uszkuć 2022: 71–87]. Obecne przepisy nie odnoszą się już

do jednostki osadniczej. Zarazem niezwykle trudne w praktyce będzie rozgraniczenie, który obszar zaliczyć należy do obszaru z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, a który do „luk w zabudowie”. Należy uznać, że każdorazowo będzie to zależne od sposobu ukształtowania sieci osadniczej na danym terenie, ale również szerszych uwarunkowań urbanistycznych, jak układ sieci drogowej, ukształtowanie terenu czy wreszcie uwarunkowania historyczne kształtowania zabudowy.

Kolejnym ustaleniem planistycznym, które wpływa na wyliczanie bilansu terenów pod zabudowę, jest wskazanie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy. W pierwotnym brzmieniu art. 13 d u.p.z.p. norma ta stanowiła, że uwzględniano „obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy”. Nie było zatem jasne, czy oznacza to obszar uzupełniania zabudowy w rozumieniu formalnym – jako ustalenie planu ogólnego zgodnie z 13a ust. 4 pkt 2a u.p.z.p., czy też faktycznie istniejące obszary w ramach istniejącej zabudowy, na których powinna być uzupełniana nowa zabudowa. W obecnym brzmieniu jednoznacznie wskazano, że ma być to formalnie wyznaczony obszar uzupełniania zabudowy, jako fakultatywne ustalenie planu ogólnego.

W ust. 2 i 3 komentowanego artykułu ustanowione zostały zasady określające, czy i w jakim zakresie gmina może wyznaczyć strefy planistyczne z zabudową mieszkaniową ponad obszary wyznaczone zgodnie z ust. 1.

Szczegółowe zasady wyliczania bilansu terenów na potrzeby wyznaczenia w planie ogólnym stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową określa *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. z 2023 r. poz. 2758 ze zm.). W metodologii tej istotnym novum jest oparcie szacowania prognozowanej liczby mieszkańców co do zasady na danych udostępnianych przez statystykę publiczną. Rozporządzenie wskazuje również, że dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, niż wynika to ze wzoru, o którym mowa w ust. 2, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określonymi w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego a także w gminach o małej liczbie mieszkańców.

Określone przepisami zasady bilansowania terenów w celu wyznaczenia stref planistycznych z zabudową mieszkaniową stanowią zasady sporządzania planu ogólnego. Ich poprawność – tak co do metodologii, jak i prawidłowości przyjętych do wyliczeń danych, będzie przedmiotem nadzoru wojewody oraz sądowno-administracyjnej kontroli aktu planowania przestrzennego, jakim jest plan ogólny.

## Komentarz do art. 13e

Krzysztof Rogatka, Anna Brzezińska-Rawa

### Art. 13e.

1. *Gminne standardy urbanistyczne obejmują gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej.*
2. *W gminnym katalogu stref planistycznych określa się:*
  - 1) *profil funkcjonalny stref planistycznych;*
  - 2) *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;*
  - 3) *wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej – w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1–10, nie mniejszego niż wynika to z przepisów wydanych na podstawie art. 13m ust. 2.*
3. *W ramach gminnego katalogu stref planistycznych dopuszcza się określenie w strefach planistycznych, o których mowa w:*
  - 1) *art. 13c ust. 2 pkt 8–10, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy lub maksymalnego udziału powierzchni zabudowy;*
  - 2) *art. 13c ust. 2 pkt 11–13, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy lub minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.*

Elementem planu ogólnego gminy są gminne standardy urbanistyczne. Pojęcie standardów w ujęciu ogólnym zostało zdefiniowane jako zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego (art. 2 pkt 15). Standardy urbanistyczne ustalane przez gminę obejmują gminny katalog stref planistycznych (element obowiązkowy) oraz gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (element fakultatywny). Standardy te w założeniu powinny wspierać ochronę, zabezpieczać i tworzyć ramy dla realizacji dwóch podstawowych wartości związanych z planowaniem przestrzennym – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju [Rogatka *et al.* 2021]. W odniesieniu do gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej zobacz komentarz do art. 13f.

Niektóre z pojęć użytych w komentowanym przepisie zostały zdefiniowane w tzw. słowniczku do ustawy. I tak, przez **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji (powierzchni rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego

ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów) budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast **nadziemna intensywność zabudowy** została zdefiniowana jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków (tj. kondygnacji, które nie są zagłębione poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle) zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (pkt 31–34). Przez **wysokość zabudowy** należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością: a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku, b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli (pkt 30). Z kolei pod pojęciem **udziału powierzchni zabudowy** kryje się stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (pkt 35). Powierzchnią biologicznie czynną jest teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>. Udział powierzchni biologicznie czynnej obliczany jest jako stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (gdy obowiązuje mpzp) b) terenie do powierzchni tego terenu, w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (pkt 28–29).

Gminny katalog stref planistycznych dotyczy m.in. ustaleń dla stref planistycznych odnoszących się do profilu funkcjonalnego stref planistycznych. Profile funkcjonalne (podstawowe i dodatkowe) dla poszczególnych stref planistycznych zostały określone w Załączniku nr 1 pt. Charakterystyka Stref Planistycznych do *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, wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 13m ust. 2 upzp, w brzmieniu zmienionym przez §1 Rozporządzenia z dnia 22 listopada 2024 r. (Dz.U z 2024 r. poz. 1775) zmieniającego m.in. rozporządzenie z dniem 18 grudnia 2024 r. Załącznik ten, w formie tabeli, wyznacza ramy i w niektórych przypadkach ogranicza samodzielność planistyczną gmin (np. określając minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej).

Profil funkcjonalny stref planistycznych, wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określa się w strefach: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), w strefie wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ), w strefie usługowej (SU), strefie handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefie gospodarczej (SP) oraz w strefie produkcji rolniczej (SR). Poza tym, procentowy wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej, określa się w strefie infrastrukturalnej (SI), w strefie zieleni i rekreacji (SN) oraz w strefie cmentarzy (SC), natomiast nie jest określany w strefach: otwartej, górnictwa i komunikacyjnej. Dopuszczenia do określenia poszczególnych wskaźników w wybranych strefach zostały przewidziane w art. 13e. ust. 3 ustawy.

Ustalony w powyższy sposób gminny katalog stref planistycznych jest wiążący zarówno dla planów miejscowych (art. 13a ust. 5 pkt 1), jak i decyzji o warunkach zabudowy. Zatem, funkcja zabudowy możliwej dla danej strefy zostaje określona przez rodzaj strefy planistycznej. Wynikająca z planu ogólnego maksymalna wysokość zabudowy będzie także maksymalną wysokością, którą może być przewidziana w planie miejscowym, choć gmina może w nim przyjąć wartość niższą, niż to wynika z planu ogólnego. Wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej przewidziana w powołanym załączniku powinna być przyjęta dla danej strefy planistycznej, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej §2 ust. 3 tego rozporządzenia. Przepis ten przewiduje, że w strefie planistycznej – gdy jest ona objęta obowiązującymi planami miejscowymi, można określić niższą wartość procentową minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niż ta wynikająca z tabeli, ale tylko wtedy, gdy nie jest ona niższa niż najwyższa wartość udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar takiej strefy. Skorzystanie w powyższego wyjątku w sposób nieprawidłowy dla jednej strefy skutkowało unieważnieniem całego planu ogólnego na mocy Rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z dnia 1 sierpnia 2025 r. nr IFIII.4131.1.74.2025 [*Rozstrzygnięcie...* 2025].

## **Komentarz do art. 13f**

Krzysztof Rogatka, Anna Brzezińska-Rawa

### **Art. 13f.**

1. *Gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej obejmują zasady zapewnienia dostępu do następujących obiektów infrastruktury społecznej:*
  - 1) *szkoły podstawowej oraz*
  - 2) *obszarów zieleni publicznej.*
2. *Przez zapewnienie dostępu do szkoły podstawowej rozumie się położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż:*
  - 1) *1500 m w miastach,*
  - 2) *3000 m poza miastami*  
– *liczonej jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy tej działki do budynku szkoły podstawowej.*
3. *Przez zapewnienie dostępu do obszarów zieleni publicznej rozumie się położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż:*
  - 1) *1500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3,0 ha oraz*
  - 2) *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.*
4. *W przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można wyznaczyć teren o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej, jeżeli każda działka ewidencyjna na tym terenie spełnia gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej oraz drogi dojścia istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub możliwe do realizacji na podstawie tego lub innego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*
5. *W przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, 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.*
6. *Przez możliwość realizacji obiektu infrastruktury społecznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozumie się w odniesieniu do:*

- 1) *szkół podstawowych – wyznaczenie terenu usług edukacji – szkoła podstawowa;*
  - 2) *obszarów zieleni publicznej – wyznaczenie terenu zieleni urządzonej lub terenu lasu;*
  - 3) *objektu infrastruktury społecznej, do którego zasady zapewnienia dostępu ustalono na podstawie ust. 7 pkt 3 – wyznaczenie terenu o przeznaczeniu umożliwiającym usytuowanie tego obiektu.*
7. *W ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej dopuszcza się:*
- 1) *ustalenie innych wartości odległości od obiektów infrastruktury społecznej niż określone w ust. 2 i 3;*
  - 2) *ustalenie innych wartości powierzchni obszarów zieleni publicznej niż określone w ust. 3;*
  - 3) *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;*
  - 4) *ustalenie różnych regulacji dla różnych obszarów gminy, w tym objęcie standardami części obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów;*
  - 5) *wyłączenie terenów zabudowy zagrodowej z obowiązku zapewnienia dostępu do określonych obiektów infrastruktury społecznej.*
8. *Wartości minimalnej powierzchni obszarów zieleni publicznej ustalane na podstawie ust. 7 pkt 2 nie mogą być mniejsze niż 50% wartości powierzchni obszarów zieleni publicznej określonych w ust. 3.*

Artykuł 13f. *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uopizp)* dotyczy gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, które w art. 13e wyżej wymienionej ustawy zostały określone jako fakultatywne. Celem gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej jest zapewnienie nowym inwestycjom mieszkaniowym dostępu do niezbędnych usług publicznych. Standardy te obejmują zasady zapewnienia dostępu do obiektów infrastruktury społecznej – szkół podstawowych oraz obszarów zieleni publicznej. Są to obiekty powszechnie uważane za realizujące ważne potrzeby społeczne: edukację; wypoczynek, rekreację i sport; nawiązywanie społecznych relacji. Jeżeli w gminie, w planie ogólnym, będą obowiązywały standardy dostępności infrastruktury społecznej, to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę

mieszkaniową będzie można przeznaczyć tylko te działki, które będą spełniały wyżej wymienione standardy. Jeżeli z kolei decyzja o warunkach zabudowy będzie dotyczyła funkcji mieszkaniowej, to w tym przypadku również będą obowiązywały standardy dostępności infrastruktury społecznej.

Ustawodawca ustalił regulacje dotyczące gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej w dwóch ww. obszarach: w odniesieniu do szkół podstawowych i obszarów zieleni publicznej. Określił także odległość do szkoły podstawowej, rozumianą jako położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż 1500 m w miastach i 3000 m poza miastami. Droga ta jest liczona jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy działki do budynku szkoły podstawowej i szczególnie poza miastem dystans ten należy określić jako duży. Z kolei przez zapewnienie dostępu do obszarów zieleni publicznej rozumie się położenie 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). W obu przypadkach spełnienie standardu dostępności infrastruktury społecznej oparto na badaniu drogi dojścia do szkoły podstawowej lub zieleni publicznej liczonej od granicy działki ewidencyjnej, na której potencjalnie zlokalizowana ma być zabudowa mieszkaniowa. Droga dojścia to ogólnodostępne trasy istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 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. Zarówno w odniesieniu do „funkcjonowania” miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzji o warunkach zabudowy istnieje ryzyko zmiany układu ogólnodostępnych tras dojścia na przestrzeni lat w wyniku zabudowy lub rozbudowy niektórych fragmentów gminy, co może spowodować zmianę drogi dojścia. Ponadto ustawodawca rozszerzył, w art. 13f ustę 6, możliwy do ustalenia katalog obiektów infrastruktury społecznej (przedszkola, żłobki, ambulatoria podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domy kultury, domy pomocy społecznej, placówki pocztowe, apteki itp.). Na mocy wyjątku przewidzianego w ust. 7 komentowanego artykułu dopuszcza się ustalenie innych wartości odległości od obiektów infrastruktury społecznej niż określone w art. 13f ust. 2 i 3 upzp oraz ustalenie innych wartości powierzchni obszarów zieleni publicznej niż określone w art. 13f w ustępie 3. Ponadto można

ustalić różne regulacje dla różnych obszarów gminy, w tym objęcie standardami części obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów oraz dozwolone jest wyłączenie terenów zabudowy zagrodowej z obowiązku zapewnienia dostępu do określonych obiektów infrastruktury społecznej. Powyższe przepisy pozwalają na uwzględnienie heterogenicznej struktury przestrzenno-funkcjonalnej różnych gmin.

Gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej to ważna, choć fakultatywna, możliwość wprowadzenia istotnych regulacji w lokalnej polityce planistycznej. Zostały one skonstruowane na wzór uchwały gmin o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych podejmowane na podstawie art. 19 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących. Wyżej wymienione przepisy mogą warunkować zatem rozwój terenów o funkcji mieszkaniowej od dostępu do infrastruktury społecznej. Dlatego też wydaje się być to jedną z metod na rozwiązanie problemu chaotycznie rozprzestrzeniającej się zabudowy (*urban sprawl*) i nadpodaży terenów przeznaczanych pod zabudowę (szczególnie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, których ważność została przedłużona do 30 czerwca 2026 r.). Mogą mieć także wpływ na politykę inwestycyjną gminy, na ruch budowlany *etc.*

## **Komentarz do art. 13h**

Anna Brzezińska-Rawa

### **Art. 13h**

1. *Wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej.*
2. *Część tekstowa uzasadnienia planu ogólnego zawiera wyjaśnienie:*
  - 1) *przyczyn wyznaczenia stref planistycznych w granicach określonych w planie ogólnym, w tym przedstawienie obliczeń potwierdzających spełnienie warunku, o którym mowa w art. 13d ust. 1 albo 3;*
  - 2) *przyczyn wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy lub obszaru zabudowy śródmiejskiej w granicach określonych w planie ogólnym – w przypadku ich wyznaczenia;*
  - 3) *przyczyn ustalenia gminnych standardów urbanistycznych w zakresie określonym w planie ogólnym;*
  - 4) *sposobu uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b.*
3. *Część graficzną uzasadnienia planu ogólnego stanowi prezentacja graficzna:*
  - 1) *danych przestrzennych tworzonych dla planu ogólnego, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i ust. 3a pkt 1;*

- 2) *granic działek ewidencyjnych pochodzących z bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;*
- 3) *obiektów przestrzennych w rozumieniu Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, stanowiących uwarunkowania, o których mowa w art. 13b pkt 3, przy czym, jeżeli te obiekty przestrzenne pochodzą ze zbiorów danych zgłoszonych do ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych, o której mowa w art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, wykorzystuje się geometrię tych obiektów przestrzennych.*
4. *Część graficzną uzasadnienia planu ogólnego może stanowić prezentacja graficzna obiektów przestrzennych w rozumieniu Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, stanowiących uwarunkowania, o których mowa w art. 13b pkt 4, przy czym jeżeli te obiekty przestrzenne pochodzą ze zbiorów danych przestrzennych zgłoszonych do ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych, o której mowa w art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, wykorzystuje się geometrię tych obiektów przestrzennych.*
5. *Część graficzną uzasadnienia planu ogólnego sporządza się w postaci elektronicznej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, w skali nie mniejszej niż 1:25 000.*

Artykuł 13h wprowadza istotne zmiany w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego dotyczącego studium. Plan ogólny, analogicznie jak plan miejscowy, będzie wymagać sporządzenia uzasadnienia. Uzasadnienie jest obligatoryjne, a jednocześnie stanowi integralny element projektu planu ogólnego przedstawianego radzie gminy do uchwalenia. Ustawa precyzuje również, że uzasadnienie sporządzane jest na etapie wstępnym, wraz z projektem planu ogólnego. Ma składać się zarówno z części tekstowej, jak i graficznej. Ustęp 2 komentowanego przepisu precyzuje zawartość części tekstowej. Pozostałe ustępy dotyczą części graficznej, w tym obligatoryjnych i fakultatywnych elementów zawartości prezentacji graficznej oraz formy tej części uzasadnienia.

Rola uzasadnienia jest służebna wobec planu ogólnego. Część tekstowa ma charakter wyjaśniający w odniesieniu do ustaleń planu ogólnego. Wyjaśnienie w formie tekstowej powinno odnosić się do czterech elementów, uznanych przez ustawodawcę za obligatoryjne. Pierwszym z nich jest wskazanie przyczyn wyznaczenia stref planistycznych wraz z obliczeniami potwierdzającymi spełnienie warunku bilansu terenów (z art. 13d ust. 1 lub 3). Ten element uzasadnienia jest kluczowy, bowiem ma wykazać racjonalność lokalnego prawodawcy. Kolejnymi elementami,

które znajdują się w uzasadnieniu, jest uzasadnienie wyznaczenia obszarów o szczególnym charakterze funkcjonalno-przestrzennym (obszary uzupełnienia zabudowy, zabudowy śródmiejskiej) oraz przyjętych gminnych standardów urbanistycznych. Te elementy staną się obligatoryjne wówczas, gdy gmina zdecyduje się je wyznaczyć lub przyjąć. Nie ma wyraźnego obowiązku uzasadniania braku wyznaczania tych obszarów. Ostatnim z elementów zawartych w części tekstowej uzasadnienia jest opis uwzględnienia uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy (zob. art. 13b), co stanowi nie tylko wyraz konieczności oparcia rozstrzygnięć planistycznych na pogłębionej diagnozie stanu gminy.

Z zasady wewnętrznej spójności podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy należy wyprowadzić wniosek, że uzasadnienie powinno być zgodne z treścią planu ogólnego. Brak uzasadnienia projektu albo jego zmiany powinien prowadzić radę gminy do odmowy podjęcia uchwały. Analogicznie należy zachować się w przypadku, gdyby uzasadnienie było treściowo lub graficznie rozbieżne z ustaleniami planu ogólnego, w zakresie dla niego przewidzianym w powołanym przepisie. W przypadku, gdyby taka uchwała została jednak podjęta, powinna zostać usunięta w całości lub w części z obiegu prawnego przez wojewodę, w formie rozstrzygnięcia nadzorczego.

# MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Anna Ostrowska

## Wstęp

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozostaje kluczowym elementem kształtowania przestrzeni, ustalając przeznaczenie objętych nim nieruchomości oraz dopuszczalne sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Ma on status aktu prawa miejscowego, przez co stanowi podstawę prawną decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. W nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r.* ustawodawca nie zrezygnował z zasady fakultatywności uchwalania planu miejscowego, poszerzając jednocześnie katalog wyjątków od tej zasady. Analogicznie jak w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy przy uchwalaniu planu miejscowego jest związana ustaleniami następcy studium, tj. planu ogólnego. Aby jednak zapobiec wcześniejszym sporom i kontrowersjom, ustawodawca w noweli z 7 lipca 2023 r. zdecydował się wprowadzić zamknięty katalog kryteriów oceny zgodności planu miejscowego z planem ogólnym (art. 20 ust. 3). Do podstawowych zmian w zakresie regulacji dotyczących planu miejscowego należy wzmocnienie roli mieszkańców w procedurze planistycznej, przesądzenie o możliwości równoczesnego procedowania planu miejscowego lub jego zmiany oraz planu ogólnego lub jego zmiany, a także wprowadzenie uproszczonej procedury uchwalania planu miejscowego.

#### **Art. 14**

1. *W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.*
2. *Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego.*
3. *(uchylony)*
4. *Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.*
5. *Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.*
6. *Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.*
- 6a. *Zmiana zagospodarowania terenu, dotycząca:*
  - 1) *obiektów handlu wielkopowierzchniowego,*
  - 2) *niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych:*
    - a) *na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych,*
    - b) *na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,*
    - c) *na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW*

*– następuje na podstawie planu miejscowego.*
7. *Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.*
8. *Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.*

Nowelizacją z 7 lipca 2023 r. nie zmieniono ani statusu prawnego, ani funkcji planu miejscowego. Nadal jest on narzędziem kształtowania przestrzeni, mocą którego gminny prawodawca określa przeznaczenie terenów oraz sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Wprowadzenie nowego instrumentu planistycznego w postaci planu ogólnego zdeterminowało zmiany w zakresie relacji pomiędzy

nim a planem miejscowym. Oba plany mają aktualnie status prawny aktów prawa miejscowego. Przy sporządzaniu planu miejscowego uwzględnia się ustalenia planu ogólnego w zakresie stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych oraz – jeśli zostaną określone w planie ogólnym – obszarów zabudowy śródmiejskiej (ar. 13a ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b). Szczegółowy zakres związania organu gminy przy uchwalaniu planu miejscowego ustaleniami planu ogólnego określa art. 20 ust. 3.

Należy jednak pamiętać, że uchwalenie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Ustawodawca nie wprowadził również wymogu dostosowania obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego. Jednak uchwalenie nowych planów miejscowych oraz zmiany w obowiązujących planach miejscowych będą musiały uwzględniać ustalenia planu ogólnego w wyżej wskazanym zakresie.

Zasadnicze zmiany dotyczące planu miejscowego w komentowanym artykule obejmują znowelizowany ust. 4 oraz dodany ust. 6a. W pierwszym z powołanych przepisów ustawodawca wzmocnił rolę mieszkańców w procedurze planistycznej, obligując radę gminy do podjęcia uchwały intencyjnej (w przedmiocie zarówno uchwalenia, jak i zmiany planu) nie tylko na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, ale także w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. W stanie prawnym sprzed nowelizacji inicjatywa mieszkańców była dla rady gminy niewiążąca.

W drugiej z omawianych norm ustawodawca utrzymał dotychczasowy obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego oraz wprowadził obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii o dużej mocy. Obowiązek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie miejscowego planu został rozszerzony z gruntów klas I-III na klasę IV, jeśli mają na niej powstać niezamontowane na budynkach instalacje odnawialnych źródeł energii o parametrach określonych w nowym przepisie [Sługocka 2023]. W strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa wyznaczonych w planie ogólnym domyślnie dopuszczone będzie zlokalizowanie instalacji odnawialnych źródeł energii. Ze względu na potrzeby zachowania ładu przestrzennego i w celu przeciwdziałania konfliktom społecznym wskazano jednak, że lokalizacja tych instalacji o dużej mocy powinna przebiegać za pośrednictwem planów miejscowych.

Innymi słowy, lokalizacja inwestycji wymienionych w art. 14 ust. 6a może odbywać się wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Poza inwestycjami wskazanymi w ust. 6a obowiązek uchwalenia planu miejscowego może wynikać jedynie z przepisów odrębnych. Zasadą pozostaje zatem fakultatywność uchwalania planów miejscowych.

## **Art. 15**

1. *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:*
  - 1) *sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2–4;*
  - 2) *zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania;*
  - 3) *wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.*
2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo:*
  - 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
  - 2) *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;*
  - 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
  - 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
  - 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej;*
  - 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
  - 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*
  - 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
  - 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
  - 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
  - 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*

- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*
- 2a. *Plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlu wielkopowierzchniowego sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w wyniku realizacji tego obiektu.*
- 2b. *Plan miejscowy przewidujący lokalizację nowego lub rozszerzenie istniejącego cmentarza sporządza się co najmniej dla obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza.*
- 2c. *W planie miejscowym uwzględnia się obszar, na którym znajdują się udokumentowane złoża kopaliny, wskazując:*
  - 1) *nazwę złoża kopaliny albo nazwę ujęcia wód leczniczych, wód termalnych lub solanek;*
  - 2) *granice występowania złoża kopaliny albo położenie ujęcia wód leczniczych, wód termalnych lub solanek.*
3. *W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:*
  - 1) *granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;*
  - 2) *granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;*
  - 3) *granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;*
- 3a) *(uchylony)*
- 4) *(uchylony)*
- 4a) *granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;*
- 4b) *granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi publicznej, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska użytku publicznego, sieci przesyłowej, budowli przeciwpowodziowej, sieci szerokopasmowej, inwestycji w zakresie terminalu, inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, przedsięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;*
- 5) *granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;*

- 6) *granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w Ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;*
  - 7) *granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;*
  - 8) *sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;*
  - 9) *(uchylony)*
  - 10) *minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych;*
  - 11) *maksymalną intensywność zabudowy;*
  - 12) *maksymalną liczbę miejsc do parkowania;*
  - 13) *linie zabudowy dla kondygnacji podziemnych.*
4. *Plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwiał również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762 oraz z 2024 r. poz. 834), również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji.*
5. *Plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwiał również lokalizację budowli ochronnych, o których mowa w Ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).*

Od czasu wejścia w życie nowelizacji z 7 lipca 2023 r., art. 15 nowelizowany był jeszcze dwukrotnie. Wszystkie te zmiany mają na celu głównie dostosowanie treści projektu uchwały w sprawie planu miejscowego do zmienionej siatki pojęciowej oraz uwzględnienie nowo wprowadzonych instrumentów planistycznych i strategicznych. W ust. 1 zrezygnowano – co oczywiste – z obowiązku zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego ze studium, jednak należy odnotować, że nie wprowadzono analogicznego wymogu zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego z planem ogólnym, a jedynie zobligowano wójta do uwzględnienia w projekcie polityki przestrzennej gminy określonej w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Rezygnacja z tego wymogu pozwala na równoczesne procedowanie zmiany planu ogólnego i planu miejscowego, na co zezwala dodany do ustawy art. 27a. Zmiana ta daje możliwość przygotowywania projektu planu miejscowego niezgodnego z obowiązującym planem

ogólnym, ale zgodnego z równoległe procedowaną zmianą tego planu ogólnego. Należy podkreślić, że chodzi o projekt planu miejscowego, gdyż uchwalony plan miejscowy musi być zgodny z planem ogólnym (art. 20 ust. 1).

W planie miejscowym zachowano podział na obligatoryjne elementy treści zamieszczane w każdym planie oraz elementy zamieszczane w planie w miarę potrzeby (często – chociaż nieco myląco – określane mianem fakultatywnych). W regulacjach poświęconych elementom obligatoryjnym zmianie uległa treść ust. 2 pkt 6, co ma związek z wprowadzeniem do planu ogólnego gminnych standardów urbanistycznych oraz wprowadzeniem w art. 2 nowych pojęć oraz ich legalnych definicji, tj. nadziemnej intensywności zabudowy (pkt 32), udziału powierzchni biologicznie czynnej (pkt 29 w zw. z pkt 28) oraz udziału powierzchni zabudowy (pkt 35). W miejsce wymogu określenia minimalnej intensywności zabudowy wprowadzono wymóg określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Dodano wymóg określenia maksymalnego udziału powierzchni zabudowy potrzebny dla zachowania proporcji między zabudowaną i niezabudowaną powierzchnią działki (terenu inwestycji). Ponadto oprócz dotychczasowego wymogu określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania i obowiązku uwzględnienia miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, wprowadzono wymóg określenia sposobu ich realizacji.

W ust. 2a-2c wprowadzono nowe zasady dotyczące obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Po pierwsze, plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego wielkopowierzchniowego sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu (ust. 2a). Po drugie, w przypadku planu miejscowego przewidującego lokalizację nowego lub rozszerzenie istniejącego cmentarza (dla lokalizacji lub poszerzenia cmentarza uchwalenie planu jest obligatoryjne według przepisów odrębnych) plan sporządza się co najmniej dla obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza. Przepis ten zapewni większą egzekwowalność ograniczeń w zagospodarowaniu wynikających z bliskiego sąsiedztwa cmentarza. Trzecia z nowych regulacji, którą wprowadzono w konsekwencji nowelizacji *Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze* [Dz. U. z 2024 r. poz. 1290], obliuguje do uwzględnienia w planie miejscowym obszaru, na którym znajdują się udokumentowane złoża kopaliny, przez wskazanie konkretnej nazwy złoża kopaliny albo nazwy ujęcia wód leczniczych, wód termalnych lub solanek oraz wskazanie granicy występowania złoża kopaliny albo położenia ujęcia wód leczniczych, wód termalnych lub solanek.

Odnośnie do elementów planu miejscowego określanych w miarę potrzeby (ust. 3), to należy zauważyć, że uchylenie norm zawartych w ust. 3 pkt 3a i 4 jest bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia w art. 14 ust. 6a obowiązku uchwalenia planu dla lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego oraz dla wymienionych w tym przepisie instalacji odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenia do art. 15 przepisu ust. 2a.

Kolejnym istotnym elementem zmian w omawianym artykule jest rozszerzenie władztwa planistycznego gminy o możliwość ustalenia w planie miejscowym – w miarę potrzeby – maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych (ust. 3 pkt 11–13). Ten ostatni parametr został wprowadzony w związku w wątpliwościach, czy ustalone w planach miejscowych linie

zabudowy dotyczą także podziemnych części budynków. Będzie to ustalenie przyjmowane w planach miejscowych w miarę potrzeby, np. gdy plan miejscowy obejmie pasy techniczne i ochronne.

Skutkiem ostatnich zmian, wprowadzonych do art. 15 nowelizacją *Ustawy z 7 lipca 2023 r. oraz Ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej* [Dz. U. z 2024 r. poz. 1907] jest również wprowadzenie zasad, według których w sytuacji, gdy plan miejscowy umożliwia lokalizowanie budynków, to jest to jednoznaczne:

- 1) z umożliwieniem lokalizowania zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji, (nawet w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji); art. 15 ust. 4 uzupełniono o instalacje odnawialnych źródeł energii wykorzystujące do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego zamontowane na budynku, aby umożliwić ich lokalizację na takich samych zasadach, jak mikroinstalacje,
- 2) z umożliwieniem lokalizacji budowli ochronnych, o których mowa w *Ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej* [Dz. U. poz. 1907].

## **Komentarz do art. 20 ust. 3**

Anna Brzezińska-Rawa

### **Art. 20.**

1. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych

- w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.
2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.
  3. Przez zgodność planu miejscowego z planem ogólnym rozumie się:
    - 1) ustalenie w planie miejscowym:
      - a) przeznaczenia terenu mieszczącego się w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren,
      - b) sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów w zakresie:
        - minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszego niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszego niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej obejmującej teren,
        - maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna nadziemna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren,
        - maksymalnego udziału powierzchni zabudowy nie większego niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren;
    - 2) spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13f ust. 4.

Komentowany przepis precyzuje, co oznacza zgodność planu miejscowego z planem ogólnym i jednocześnie wskazuje kryteria, którymi powinna kierować się rada gminy, uchwalając plan miejscowy. Spójność aktów planowania przestrzennego jest zasadą prawa planowania przestrzennego; wprowadzenie kryteriów oceny zgodności dwóch podstawowych aktów planistycznych jest istotnym novum. Ocena zgodności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zastąpiona później oceną nienaruszania ustaleń studium przez plan miejscowy, była przedmiotem licznych kontrowersji i stanowiła częstą podstawę do zaskarżania planów miejscowych.

Artykuł 20 ust. 3 wprowadza zamknięty katalog kryteriów oceny. Oznacza to, że rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie może stosować innych kryteriów oceny. Datami kluczowymi w ocenie są daty uchwalenia planu ogólnego

i planu miejscowego. Przy czym należy przyjąć, w ślad za utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych dotyczącym zmiany studium i uchwalenia planu (por. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 382/21; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 374/21) – że równoczesne – w tym samym dniu – uchwalenie planu ogólnego i planu miejscowego jest niedopuszczalne. Takie działanie narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co z kolei skutkuje nieważnością uchwały w sprawie planu.

Nie ma obowiązku dostosowywania obowiązujących planów miejscowych do planu ogólnego. Natomiast zmiana planu miejscowego, po uchwaleniu planu ogólnego, będzie już wymagała tego dostosowania w zakresie wskazanych kryteriów, co może prowadzić do istotnych zmian w przeznaczeniu terenu, przyjętych wskaźników urbanistycznych, jak również – w zależności od sytuacji – ewentualnych zmian definicyjnych, o ile takie definicje zostały w planie uprzednio przewidziane. Zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688) dotychczasowe miejscowe plany zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych miejscowych planów na tym obszarze i mogą być zmieniane. Do zachowanych w mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się definicji, o których mowa w art. 2 pkt 27–35 ustawy zmienianej w art. 1. Jeżeli zmiana zachowanego w mocy miejscowego planu dotyczy części jego obszaru, do tej części stosuje się definicje, o których mowa w art. 2 pkt 27–35 ustawy zmienianej w art. 1.

Ustawą z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025r., poz. 527, art. 1 pkt 4) dokonano zmiany art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. a o brzmieniu: a) przeznaczenia terenu zgodnego z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren, na: a) przeznaczenia terenu mieszczącego się w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren. Poprzednie brzmienie tego przepisu prowadziło do wniosku, że przeznaczenie terenu musiało być w całości zgodne z profilem funkcjonalnym określonym dla danej strefy planistycznej, to znaczy uwzględniać wszystkie przewidziane przeznaczenia podstawowe i dodatkowe, o ile zostały przewidziane. Zmiana powyższa oznacza, że w treści planu miejscowego można uwzględniać jedynie wybrane elementy profilu funkcjonalnego strefy planistycznej, określonej w planie ogólnym, choć nie jest również wykluczone, że obejmie ono wszystkie rodzaje przeznaczeń dla danego profilu. Przeznaczenie terenu w planie miejscowym może również opierać się jedynie na wybranym przeznaczeniu dodatkowym.

Wskaźniki urbanistyczne, które są brane pod uwagę przy ocenie zgodności planu miejscowego z planem ogólnym, to: powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy i intensywność zabudowy. Uchwalane plany miejscowe muszą przewidywać takie parametry we wskazanych wskaźnikach, które mieszczą się w parametrach wynikających z planu ogólnego.

Zgodnie z art. 2 pkt 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez powierzchnię biologicznie czynną rozumie się teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>. Udział powierzchni biologicznie czynnej to, w przypadku planów miejscowych, stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie może być mniejszy niż określony dla danej strefy planistycznej, a w przypadku terenów położonych w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszy niż 2/3 minimalnego udziału tej powierzchni dla danej strefy. Zgodnie z §2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. 2024 poz. 1116), w przypadku, gdy obszar strefy planistycznej objęty jest obowiązującymi planami miejscowymi, wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w tej strefie może być określona na poziomie niższym niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia. Jednakże, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie może być niższy niż najwyższa wartość wskaźnika tego udziału dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych obejmujących obszar tej strefy. Przepis ten ma na celu, z jednej strony, umożliwienie dostosowania wymagań dotyczących minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej do istniejącego zagospodarowania terenu, a z drugiej zapewnienie, że nowe ustalenia nie będą mniej restrykcyjne niż te wynikające z obowiązujących planów miejscowych. Przy czym, w przypadku obszarów w centrum miast, intensywnie zabudowanych, nawet obniżony procent udziału tej powierzchni może spowodować, że plan miejscowy będzie niemożliwy do zrealizowania, co każe poddać w wątpliwość sens jego uchwalenia lub zmiany.

Nadziemna intensywność zabudowy została zdefiniowana jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. Przez powierzchnię kondygnacji należy rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną

po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów. W powyższym wskaźniku brana jest pod uwagę jedynie kondygnacja nadziemna, która z kolei została zdefiniowana jako kondygnacja, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle. Plan miejscowy nie może przewidywać nadziemnej intensywności zabudowy wyższej niż maksymalna intensywność określona dla strefy planistycznej.

Ostatni ze wskaźników dotyczy maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, który nie może być większy, niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren. Udział powierzchni zabudowy należy obliczać poprzez stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. Powierzchnia zabudowy nie została zdefiniowana. „Ustawodawca uznaje powierzchnię zabudowy za jeden z charakterystycznych parametrów użytkowych w budownictwie (art. 3 pkt 7a, art. 36a ust. 5 pkt 2 pr.bud.) i nie definiuje go, odwołując się do reguł znaczeniowych języka powszechnego” (wyrok NSA z 4.3.2010 r., II OSK 439/09). Źródłem, w oparciu o które należy ustalać znaczenie pojęcia „powierzchni zabudowy” jest Polska Norma PN-ISO 9836, określająca charakterystyczne parametry w budownictwie. Polska Norma „nie stanowi wprowadzenia regulacji normatywnej, jednakże będąc dokumentem przyjętym w drodze konsensusu i zatwierdzonym przez upoważnioną jednostkę, zawierającym zasady oraz wytyczne zmierzające do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie” (wyrok WSA w Poznaniu z: 5.5.2010 r., II SA/Po 58/10; 24.3.2011 r., IV SA/Po 1068/10, podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20). Definicja powierzchni zabudowy zawarta w obecnie obowiązującej normie PN-ISO 9836:2022-07, wskazuje, że powierzchnię zabudowy stanowi powierzchnia terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu, schodów, pochylni, daszków, markiz, występów dachowych. Z kolei w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz.U. z 2022r., poz. 1679 ze zm.) w §14 pkt 4 lit. a wskazuje, że część opisowa projektu budowlanego powinna zawierać zestawienie powierzchni zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, przy czym powierzchnię zabudowy budynku pomniejsza się o powierzchnię części zewnętrznych budynku, takich jak: tarasy naziemne i podparte słupami, gzymsy, balkony oraz loggie.

Ostatnim z elementów oceny zgodności planu miejscowego z planem ogólnym jest spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13f ust. 4. W świetle tego przepisu, w przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, w miejscowym planie można wyznaczyć teren o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej, jeżeli każda działka ewidencyjna na tym terenie spełnia gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej oraz drogi dojazdu istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu lub możliwe do realizacji na podstawie tego lub innego miejscowego planu.

#### **Art. 27a**

*Plan miejscowy albo jego zmiana może być sporządzany w trakcie sporządzania planu ogólnego albo jego zmiany. W takim przypadku uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany może nastąpić najwcześniej po upływie terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego uchwały w sprawie planu ogólnego albo jego zmiany.*

Dodany mocą nowelizacji z 7 lipca 2023 r. art. 27a kładzie kres wątpliwościom co do możliwości równoczesnego procedowania planu miejscowego lub jego zmiany oraz planu ogólnego lub jego zmiany. To rozwiązanie jest spójne z regulacją art. 15 ust. 1, w którym zrezygnowano z wymogu zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami planu ogólnego. W poprzednim stanie prawnym ustawodawca wprost wymagał, żeby projekt planu miejscowego był sporządzany (od „samego początku”) „zgodnie z zapisami studium”. Zgodność planu ogólnego jest wymagana dopiero na etapie podejmowania uchwały przez radę gminy, która zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stwierdza zgodność planu miejscowego z ustaleniami planu ogólnego.

Jedyny wymóg w kwestii pierwszeństwa obejmuje niedopuszczalność uchwalenia planu lub jego zmiany przed upływem terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego uchwały w sprawie planu ogólnego albo jego zmiany. Przed wprowadzeniem art. 27a w praktyce dochodziło do sytuacji, że przyjęcie nowych postanowień planu miejscowego i studium następowało na tej samej sesji rady gminy, co uznawane było za istotne naruszenie art. 20 ust. 1, tj. naruszenie zasady sporządzania planu, co prowadziło do stwierdzenia nieważności planu w całości lub w części. Zgodnie z tą zasadą uchwalony plan miał być zgodny ze studium, które w tym czasie jeszcze nie było aktem wewnątrznie wiążącym [zamiast wielu: *Wyrok NSA z 17 stycznia 2018 r.*]. Obecnie uchwalenie (zmiana) planu miejscowego może nastąpić dopiero po upływie trzydziestodniowego terminu

na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności planu ogólnego albo jego zmiany. Upływ tego terminu otwiera możliwość uchwalenia (zmiany) planu miejscowego. Jeżeli wojewoda stwierdzi nieważność planu ogólnego albo jego zmiany (w całości lub w części), to uchwała dotycząca planu ogólnego jest usuwana z obrotu prawnego z mocą wsteczną. Jeżeli wojewoda nie stwierdzi nieważności planu ogólnego w całości albo w części, ale jedynie wskaże w rozstrzygnięciu nadzorczym, że uchwała w sprawie planu ogólnego albo jego zmiany narusza prawo, to nie ma przeszkód do podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia (zmiany) planu miejscowego. Uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany przed upływem terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego uchwały w sprawie planu ogólnego albo jego zmiany stanowi naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1.

Według projektodawcy tej zmiany, art. 27a pozwoli na sprawniejsze wprowadzenie korekt w polityce przestrzennej gminy wymagającej interwencji w obu gminnych aktach planistycznych. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą mogły wykazać się większą elastycznością i szybkością reakcji w przypadku zidentyfikowania nowych potrzeb w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Stworzono im możliwość przygotowywania planu miejscowego niezgodnego z obowiązującym planem ogólnym, ale zgodnego z równoległe procedowaną zmianą planu ogólnego.

#### **Art. 27b**

1. *Do sporządzania i uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany dopuszcza się zastosowanie postępowania uproszczonego, jeżeli:*
  - 1) *plan miejscowy albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317);*
  - 2) *zmiana planu miejscowego dotyczy wyłącznie:*
    - a) *wprowadzenia ustaleń wynikających z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych,*
    - b) *wprowadzenia ustaleń wynikających z decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego wydanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub organy administracji publicznej inne niż organy gminy,*

- c) *wprowadzenia ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie,*
- d) *zmiany przeznaczenia terenu niepowodującej zmiany obowiązującego zakazu zabudowy lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych na podstawie przepisów odrębnych oraz umożliwiającej realizację inwestycji niepowodującej:*
  - *zwiększenia oddziaływania na środowisko,*
  - *zwiększenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, oraz*
  - *wprowadzenia ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiednich,*
- e) *zmiany ustaleń dotyczących kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu o wartość nie większą niż 10% wartości obowiązujących parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 lub ust. 3 pkt 10,*
- f) *zmiany ustaleń dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,*
- g) *zmiany ustaleń dotyczących kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów,*
- h) *zmiany przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m,*
- i) *zmiany ustaleń w związku z wpisem obiektu lub obszaru do rejestru zabytków, skreśleniem obiektu lub obszaru z rejestru zabytków lub ujęciem zabytku w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków,*
- j) *zmiany przebiegu sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, która nie powoduje zwiększenia związanych z nimi ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu,*
- k) *uchylenia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii,*
- l) *uchylenia ustaleń uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, o których mowa w art. 46 ust. 1 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604 i 834).*

2. *Postępowania uproszczonego nie stosuje się, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. d-l, dotyczą:*
  - 1) *lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;*
  - 2) *przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82);*
  - 3) *obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;*
  - 4) *obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;*
  - 5) *terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;*
  - 6) *inwestycji lokalizowanych na obszarze parków narodowych i ich otulin, rezerwatów przyrody i ich otulin;*
  - 7) *obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii;*
  - 8) *gruntów zmeliorowanych.*
3. *Postępowania uproszczonego nie stosuje się, jeżeli zmiany, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d-l, dotyczą lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.*
4. *W ramach postępowania uproszczonego wójt, burmistrz albo prezydent miasta:*
  - 1) *ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1 o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego albo jego zmiany z zastosowaniem postępowania uproszczonego;*
  - 2) *sporządza projekt planu miejscowego albo jego zmiany wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, jeśli jest wymagana;*
  - 3) *14 udostępnia w Rejestrze projekt planu miejscowego albo jego zmiany wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana;*
  - 4) *jednocześnie:*
    - a) *występuje do wojewody o wyrażenie zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego,*
    - b) *występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a,*
    - c) *występuje o uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b,*
    - d) *ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1 o rozpoczęciu konsultacji społecznych i przeprowadza konsultacje społeczne;*
  - 5) *wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego albo jego zmiany wynikające z:*

- a) *uzyskanych opinii,*
- b) *dokonanych uzgodnień,*
- c) *konsultacji społecznych;*
- 6) *w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 3, pkt 4 lit. c oraz pkt 5 lit. b, a jeżeli wprowadzone zgodnie z pkt 5 zmiany dotyczą lokalizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, ponawia także czynności, o których mowa w pkt 4 lit. d i pkt 5 lit. c;*
- 7) *15 udostępnia w Rejestrze projekt planu miejscowego albo jego zmiany wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, jeśli jest wymagana, i raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2;*
- 8) *przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego albo jego zmiany wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2.*
5. *W uzasadnieniu, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, przedstawia się dodatkowo wyjaśnienie przyczyn zastosowania postępowania uproszczonego.*
6. *Wojewoda odmawia wyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4 pkt 4 lit. a, jeżeli projekt planu miejscowego albo jego zmiany nie spełnia warunków określonych w ust. 1–3.*
7. *Termin wyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4 pkt 4 lit. a, wynosi 14 dni od dnia wystąpienia o wyrażenie zgody. Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uważa się za równoznaczne z wyrażeniem zgody.*
8. *Dopuszcza się ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenie konsultacji społecznych przez okres co najmniej 14 dni.*
9. *W wystąpieniach o opinię lub uzgodnienie oraz w ogłoszeniu, o których mowa odpowiednio w ust. 4 pkt 4 lit. b-d, informuje się o zastosowaniu postępowania uproszczonego.*
10. *Termin na dokonanie uzgodnień albo przedstawienie opinii, o których mowa w ust. 4 pkt 4 lit. b i c, oraz uzgodnień w ramach czynności ponawianych, o których mowa w ust. 4 pkt 6, wynosi 14 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii.*
11. *Jeżeli:*
  - 1) *wojewoda odmówi wyrażenia zgody, o której mowa w ust. 4 pkt 4 lit. a, lub*
  - 2) *projekt planu miejscowego albo jego zmiany po wprowadzeniu zmian, o których mowa w ust. 4 pkt 5, nie spełnia warunków określonych w ust. 1–3*
    - *wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje czynności, o których mowa w art. 17 pkt 6–14, przy czym o opinii i uzgodnienia występują w niezbędnym zakresie, jeżeli wynika to z wprowadzenia zmian, o których mowa w ust. 4 pkt 5.*

12. *W zakresie nieuregulowanym w ust. 1–11 do postępowania uproszczonego stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 ust. 6–8, art. 15, art. 16, art. 19–21, art. 23, art. 24, art. 25 ust. 2, art. 26, art. 28 i art. 29.*

Art. 27b wprowadza nowe rozwiązanie w postaci uproszczonego postępowania w sprawie uchwalenia (zmiany) planu miejscowego. Przepis ten zawiera zamknięty katalog przypadków, w których tę procedurę można zastosować (ust. 1), a następnie katalog wyłączeń tej procedury (ust. 2 i 3). Sporządzenie albo zmiana planu miejscowego w przypadkach, w których ustawodawca wyłącza postępowanie uproszczone, może nastąpić jedynie zgodnie z art. 17 u.p.z.p. Niezgodne z powyższymi normami zastosowanie regulacji postępowania uproszczonego będzie stanowić istotne naruszenie trybu, o którym mowa w art. 28 ust. 1.

Jako argumenty za wprowadzeniem postępowania uproszczonego wymienia się: potrzebę przyspieszenia procesów inwestycyjnych w zakresie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii (z wyłączeniem elektrowni wiatrowych), w tym instalacji o dużych mocach, objętych obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego (art. 14 ust. 6a), potrzebę uwzględnienia uwarunkowań zewnętrznych, na które władze gmin nie mają wpływu – tj. uwarunkowań naturalnych lub ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych, m.in. związanych z ryzykiem powodziowym, potrzebę usunięcia ograniczeń w obowiązujących planach, które są niezgodne z aktualnym stanem prawnym m.in. w zakresie łączności publicznej, czy potrzebę szybkiego wprowadzania niewielkich zmian ustaleń planu miejscowego, które nie zwiększają oddziaływania na środowisko ani uciążliwości lub ograniczeń dla terenów sąsiednich.

W ust. 4–11 uregulowano kolejne etapy procedury uproszczonej. W odróżnieniu od „klasycznej” procedury uchwalenia (zmiany) planu miejscowego:

- 1) procedura uproszczona nie wymaga podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy jedynie ogłasza o przystąpieniu do sporządzenia planu,
- 2) procedura uproszczona przewiduje obowiązek wyjaśnienia przyczyn zastosowania postępowania uproszczonego w uzasadnieniu projektu planu miejscowego,
- 3) procedura uproszczona pomija etap zbierania wniosków do planu miejscowego, ponieważ procedura dotyczy jedynie konkretnych zmian i inwestycji, znanych już na etapie przystąpienia do sporządzenia uchwalenia (zmiany),
- 4) procedura uproszczona pomija etap zawiadomienia o podjęciu uchwały intencyjnej instytucji oraz organów współdziałających w trybie opiniowania i uzgadniania projektu,

- 5) procedura uproszczona wymaga zgody wojewody na jej zastosowanie (wyrażenie zgody jest zależne od tego, czy spełnione zostały kryteria określone w ust. 1 z jednoczesnym brakiem przesłanek negatywnych określonych w ust. 2–3); na wyrażenie zgody wojewoda ma 14 dni od dnia wystąpienia o zgodę, przy czym bezskuteczny upływ tego terminu jest równoznaczny z wyrażeniem zgody,
- 6) wystąpienie o zgodę wojewody, wystąpienie o opinie i uzgodnienia oraz ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych następują jednocześnie,
- 7) termin na dokonanie uzgodnień i przedstawienie opinii skrócono do 14 dni,
- 8) dopuszczono ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz skrócenie czasu konsultacji do 14 dni.

W ust. 11 wskazano sposób dalszego postępowania w sytuacji, gdy wojewoda odmówi wyrażenia zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego albo projekt planu (zmiany) nie będzie spełniał warunków zastosowania postępowania uproszczonego. To rozwiązanie pozwala uniknąć ponawiania całej procedury uchwałodawczej od początku. W takim przypadku za uzasadnioną uznano kontynuację procedury w trybie opisanym w art. 17 od etapu uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego w niezbędnym zakresie, uznając przeprowadzone wcześniej czynności za wystarczające (pominięcie etapów, o których mowa w art. 17 pkt 1–5). W doktrynie wyrażono pogląd, że konieczność wyrażenia zgody przez wojewodę na zastosowanie postępowania uproszczonego podaje w wątpliwość kwestię ochrony samodzielności planistycznej gminy [Niewiadomski *et al.* 2023; Dubieszko, Antepowicz 2023: 30].

W zakresie nieuregulowanym w art. 27b ust. 4–11 ustawa nakazuje odpowiednie stosowanie do postępowania uproszczonego przepisów regulujących standardową procedurę uchwalenia (zmiany) planu miejscowego. Zastanawiające jest jednak to, że ustawodawca nie zawarł odesłania do art. 27 u.p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Od 1 stycznia 2026 r. organ wykonawczy gminy będzie obowiązany dodatkowo do udostępnienia w Rejestrze Urbanistycznym projektu wraz z uzasadnieniem i ewentualnie z prognozą oddziaływania na środowisko po raz pierwszy po jego sporządzeniu, a następnie – po wprowadzeniu do projektu zmian wynikających z uzyskanych opinii, dokonanych uzgodnień oraz konsultacji społecznych.

Procedurę uproszczoną uchwalenia planu miejscowego przewidują również dwie ustawy odrębne. Zgodnie z art. 5 *Ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej* [Dz.U. z 2024 r. poz. 1180], dla tych nieruchomości sporządza się

obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (ust. 1). W myśl ust. 2 do sporządzania i uchwalania tego planu rada gminy na wniosek lub za zgodą wojewody, może zastosować postępowanie uproszczone. Do postępowania uproszczonego nie stosuje się przepisów art. 27b ust. 1–3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Z kolei w myśl art. 120zt *Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym* [Dz. U. z 2024 r. poz. 1747 ze zm.] plan miejscowy projektu relokacji sporządza i uchwała się z zastosowaniem postępowania uproszczonego, o którym mowa w art. 27b *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Oznacza to, że w obu wskazanych przypadkach nie mają zastosowania przesłanki i wyłączenia przewidziane w art. 27b ust. 1–3.

### **Art. 35**

1. *Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.*
2. *W ramach wykorzystywania terenów w sposób dotychczasowy dopuszcza się przebudowę lub remont istniejących obiektów budowlanych oraz montaż urządzeń, niepowodujące zmiany sposobu ich użytkowania zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.*

Zmiana wprowadzona w komentowanym artykule mocą nowelizacji z 7 lipca 2023 r. doprecyzowała, jakie roboty budowlane można wykonać w ramach wykorzystywania terenów w sposób dotychczasowy. Są to: przebudowa obiektu zdefiniowana w art. 3 pkt 7a *Ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* [Dz. U. z 2025 r. poz. 418], jego remont, zdefiniowany w art. 3 pkt 8 tej ustawy oraz montaż urządzeń, jednak pod warunkiem, że żadna z tych robót nie powoduje zmiany sposobu użytkowania obiektu. Do dnia wejścia w życie ust. 2 przyjmowano w tej kwestii pogląd orzecznictwa, zgodnie z którym wykorzystywanie terenu w sposób dotychczasowy w rozumieniu komentowanego przepisu upoważnia właściciela nieruchomości do „podejmowania wszelkich czynności, działań, robót, które uprawniony jest podejmować przy aktualnym sposobie wykorzystywania terenu” [tak m. in. *Wyrok NSA z 12 kwietnia 2018 r., II OSK 2527/17*].

### **Art. 35a.**

*W przypadku zmiany zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, zakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu*

*nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym.*

Ze względu na to, że ustawodawca nie wprowadził żadnych przepisów intertemporalnych, należy przyjąć, że nowo wprowadzony art. 35a u.p.z.p. ma zastosowanie jedynie do zmiany zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym dokonanej od wejścia w życie nowelizacji z 7 lipca 2023 r., tj. od 24 września 2023 r.

Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadkach zmiany sposobu zagospodarowania terenu w sposób inny niż poprzez wykonywanie robót budowlanych, np. w wyniku urządzenia na danej nieruchomości miejsc postojowych bez realizacji obiektów budowlanych [*Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 czerwca 2023 r.*]. W przypadku niezgodnej z prawem zmiany zagospodarowania terenu polegającej na realizacji robót budowlanych oraz niezgodnej z prawem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego stosuje się sankcje określone w *Ustawie Prawo budowlane*, a konkretnie w art. 48–51 oraz w art. 71a tej ustawy.

Art. 35a może wydawać się uzupełnieniem luki polegającej na braku w ustawie odpowiednika art. 59 ust. 3, jednak zestawienie treści tych dwóch norm pozostawia w tej kwestii spore wątpliwości. Zgodnie z art. 59 ust. 3, w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b *Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*, z wyjątkiem zmian zagospodarowania terenu, o których mowa w ust. 2 i 2a, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości: 1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy, albo 2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Art. 59 ust. 3 dotyczy zatem zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że art. 59 ust. 3 u.p.z.p. znajduje odpowiednie zastosowanie w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2, dokonanej w sposób niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [por. zamiast wielu: *Wyrok NSA z 21 stycznia 2009 r.* *Wyrok NSA z 8 września 2021 r.* *Wyrok WSA w Lublinie z 1 stycznia 2025 r.*]. W uzasadnieniach wyroków podkreślono, że powołana norma ma na celu zwalczanie tzw. samowoli planistycznej, polegającej na zmianie sposobu zagospodarowania terenu nie wymagającej pozwolenia na budowę albo zgłoszenia bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy albo w sposób niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku w pierwszej kolejności należy ustalić sposób przeznaczenia nieruchomości

w planie miejscowym, następnie ustalić faktyczny sposób zagospodarowania nieruchomości, a na końcu – ocenić, czy w istocie ustalony sposób zagospodarowania nieruchomości narusza przepisy planu miejscowego.

Co istotne, sankcja przewidziana w art. 35a obejmuje jedynie zakazanie zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym, nie wyposażając organu gminy w upoważnienie, którym dysponuje na gruncie art. 59 ust. 3 pkt 2, tj. możliwość nakazania przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania. Może to uzasadniać zastosowanie art. 59 ust. 3 pkt 2 także w przypadku zmiany zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym w szczególności, gdy dany przypadek nie będzie kwalifikował się na prowadzenie postępowania legalizacyjnego albo naprawczego na podstawie art. 48–51 Prawa budowlanego, a konieczne będzie nakazanie przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu [Jarzyński, Maj 2023].

# ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY

Joanna Dzedzic-Bukowska

## Wstęp

Zintegrowany plan inwestycyjny (dalej jako „ZPI”) to nowa forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzona do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* na mocy art. 1 pkt 39 *Ustawy dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* [Dz. U. Poz. 1688 z późn. zm.]. Wprowadzenie tego nowego instrumentu do systemu planowania, ma według założeń ustawowych, uczynić ten system i pozwolić gminom na włączenie podmiotów prywatnych – inwestorów – w finansowanie inwestycji uzupełniających, w tym infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych. ZPI ma stanowić szybszą ścieżkę uzyskania oczekiwanych regulacji planistycznych, względem tradycyjnej, związanej z oczekiwaniem na uchwalenie lub zmianę planu miejscowego z inicjatywy samej gminy. Pozwoli to inwestorom na realizację interesujących ich inwestycji w krótszym czasie. Z kolei nadanie ZPI rangi aktu prawa miejscowego ma uporządkować zasady lokalizacji inwestycji, wprowadzając warunek zgodności z planem ogólnym, jak przy każdym planie miejscowym.

ZPI ma docelowo zastąpić uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podejmowaną na podstawie *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* i włączyć część rozwiązań z niej znanych do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Mimo, że z wnioskiem o uchwalenia ZPI można występować już od 24 września 2023 r., to ustawodawca – na mocy art. 2

*Ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Poz. 527) – zdecydował się jednak wydłużyć możliwość uchwalania tzw. uchwał mieszkaniowych do 30 czerwca 2026 r.*

### **Art. 37ea**

- 1. Na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny.*
- 2. Zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej.*
- 3. Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego.*
- 4. Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.*

Do rozpoczęcia procedury uchwalenia ZPI konieczny jest wniosek inwestora. Inwestorem może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna jak i jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej. Ustawodawca nie wprowadził wymogu legitymowania się przez inwestora tytułem prawnym do gruntów, zarówno tych przeznaczonych pod inwestycje główną, jak i tych, na których będzie realizowana inwestycja uzupełniająca. Kwestie dotyczące własności nieruchomości objętych projektem ZPI są przedmiotem umowy urbanistycznej, która określa zasady i warunki powstania i zbycia na rzecz gminy inwestycji uzupełniającej. Mając jednak na uwadze, że w aktualnym stanie prawnym ZPI musi zawsze obejmować obszar inwestycji głównej oraz obszar inwestycji uzupełniającej, a sama inwestycja uzupełniająca musi zostać zbyta na rzecz gminy, z wyjątkiem przypadków, gdy będzie realizowana na terenach gminnych, to brak tytułu prawnego do gruntów pod inwestycję uzupełniającą może utrudnić zawarcie umowy urbanistycznej, a tym samym skuteczne uchwalenie ZPI. Należy bowiem zauważyć, że w sytuacji, gdy grunty, na których będzie realizowana inwestycja uzupełniająca należą do tzw. osoby trzeciej, ustawodawca nie przewidział mechanizmu zobligowania tego podmiotu do zobowiązania się w umowie urbanistycznej do zbycia ich na rzecz gminy. Ustawowy wymóg zobowiązania się do zbycia gruntów pod inwestycję uzupełniającą na rzecz gminy, odnosi się bowiem tylko do inwestora. Brak ustawowych regulacji obligujących właściciela lub użytkownika wieczystego do złożenia stosownego oświadczenia w tym zakresie, z jednoczesnym założeniem, że gminy będą dążyły, aby w umowie urbanistycznej kwestie dotyczące nieodpłatnego zbycia na ich rzecz gruntów pod inwestycję uzupełniającą zostały kompleksowo uregulowane, może oznaczać konieczność podjęcia przez inwestora

wcześniejszych działań prawnych zabezpieczających go w tym zakresie. Warto jednocześnie zauważyć, że jeżeli przedmiotem inwestycji uzupełniającej ma być budowa drogi publicznej, która następnie zostanie przekazana na rzecz gminy, to możliwe jest złożenie w umowie urbanistycznej oświadczenia, w którym inwestor, ewentualnie tzw. osoba trzecia, zrzeknie się prawa do odszkodowania z tego tytułu. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje bowiem stanowisko, że dopuszczalne jest zrzeczenie się przez właściciela nieruchomości odszkodowania za nieruchomość wydzieloną pod drogę publiczną w trybie art. 98 u.g.n. [por. *Wyrok NSA z 17 czerwca 2021 r.*]. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 października 2018 r., sygn. I OSK 31/17 wyraził pogląd, zgodnie z którym „wysokość odszkodowania może być uzgodniona między właścicielem nieruchomości a właściwym organem przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne”. Należy jednak zastrzec, że powyższa możliwość jest wyłączona w przypadku przejęcia gruntu pod drogę w trybie *Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311]. NSA w *Wyroku z 29 czerwca 2016 r.*, sygn. akt I OSK 2315/14 stwierdził, że „Nie jest dopuszczalnym zrzeczenie się odszkodowania za nieruchomość przejętą w trybie specustawy drogowej, gdyż wysokość odszkodowania z tego tytułu ustala się wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej, a nie umowy cywilnoprawnej”.

Z wnioskiem o ZPI może wystąpić jeden lub kilku inwestorów. Do tego samego terenu może również zostać złożonych kilka oddzielnych wniosków o ZPI. Wtedy, na mocy art. 37eg ust. 2, organ wykonawczy gminy może prowadzić jedno postępowanie i zawrzeć jedną umowę urbanistyczną oraz podjąć jedną uchwałę w przedmiocie ZPI. Mimo, że dla skutecznego zainicjowania procedury ZPI konieczny jest zawsze wniosek inwestora/inwestorów, nie oznacza to jednak, że gmina w zakresie uchwalania ZPI została pozbawiona władztwa planistycznego. Podobnie jak w przypadku pozostałych planów miejscowych, decyzja w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzania, jak i uchwalenie ZPI, pozostaje w rękach radnych. Natomiast kompetencji do wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia tego aktu nie ma organ wykonawczy gminy, do którego wpływa wniosek o uchwalenie ZPI. Projekt uchwały powinna sporządzić rada gminy (jej przewodniczący). Przy czym w przypadku braku zgody nie jest konieczne przygotowanie uchwały negatywnej, wystarczy, aby został sporządzony projekt uchwały o wyrażeniu zgody i poddany pod głosowanie. Brak zgody rady, kończy procedurę zapoczątkowaną danym wnioskiem.

Zauważyć jednocześnie należy, że obecnie procedowana jest kolejna nowelizacja u.p.z.p., która zakłada uchylenie obowiązku wyrażenia przez radę gminy

zgody na przystąpienie do sporządzenia ZPI (art. 6 pkt 6 lit. a projektu *Ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe*, Nr UA10). Jednak, nawet jeśli ustawodawca zrezygnuje z obowiązku uzyskania zgody rady gminy na rozpoczęcie prac planistycznych nad ZPI, nie będzie to oznaczało, że w zakresie ostatecznego uchwalenia ZPI gmina zostanie pozbawiona władztwa planistycznego. O ile, w przeciwieństwie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, rada gminy nie może wnieść poprawek do projektu ZPI, o tyle może odrzucić ZPI w zaproponowanej kształcie i podjąć uchwałę o zwróceniu ZPI do ponownego procedowania, wskazując zakres wymaganych zmian.

ZPI można uchwalić na terenie bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo na obszarach objętych obowiązującym planem. W takiej sytuacji ZPI spowoduje utratę mocy obowiązującej planu lub jego części, odnoszącej się do terenu objętego ZPI. Literalna wykładnia komentowanego przepisu nakazuje uznać, że ZPI musi zawsze obejmować obszar inwestycji głównej oraz obszar inwestycji uzupełniającej, co oznacza, że dla tych dwóch terenów musi być uchwalony, ewentualnie zmieniony – w trybie ZPI – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednak należy zauważyć, że mogą pojawić się przypadki, w których inwestycja uzupełniająca będzie realizowana na terenie, na którym obowiązuje już plan miejscowy w kształcie właściwym dla realizacji tej inwestycji. Wykładnia art. 37ea ust. 2, w aktualnym jego brzmieniu, nie daje jednak podstaw aby uznać, że w takim przypadku dopuszczalne jest objęcie ustaleniami ZPI tylko terenu inwestycji głównej. Trzeba natomiast zaznaczyć, że ustawodawca dostrzegł potrzebę zmiany komentowanego przepisu i wychodząc naprzeciw takim przypadkom zmierza w kierunku dopuszczenia procedowania ZPI bez obejmowania go zakresem również obszaru, na którym będzie realizowana inwestycja uzupełniająca. W procedowanym bowiem obecnie projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy 1667), wskazuje się, że w przypadku, gdy realizacja inwestycji uzupełniającej jest możliwa na podstawie obowiązującego planu miejscowego, obowiązku objęcia zintegrowanym planem inwestycyjnym obszaru inwestycji uzupełniającej nie stosuje się. Nowelizacja art. 37ea ust. 2 zmierza zatem w kierunku uznania, że o ile w trybie ZPI zawsze musi zostać zrealizowana inwestycja uzupełniająca, o tyle jednak ustaleniami ZPI nie musi zostać zawsze objęty obszar inwestycji uzupełniającej.

Jeśli chodzi o rodzaj inwestycji głównej realizowanej w ramach ZPI, to ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych ograniczeń. Każde przedsięwzięcie może być realizowane w ramach ZPI pod warunkiem, że będzie ono zgodne z ustaleniami planu ogólnego (a do 30 czerwca 2026 r. z ustaleniami studium gminnego) i będzie służyło inwestycji głównej. Dostrzegając trudność w uchwalaniu ZPI dla

elektrowni wiatrowych, mimo braku wyraźnego wyłączenia tych przedsięwzięć z omawianej procedury, ustawodawca, na mocy procedowanego obecnie projektu *Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy 1130), dostosowuje tryb ZPI do wymogów wynikających z *Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* [t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 317], przewidując w tym zakresie pewne odrębności.

ZPI jest szczególnym rodzajem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37eg, stosuje się do niego pozostałe przepisy dotyczące planów miejscowych (art. 37n). W szczególności zatem należy podkreślić, że uchwała rady gminy o uchwaleniu ZPI jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). W ramach tej normy istnieje również obowiązek, że ZPI jak każdy plan miejscowy musi być zgodny z planem ogólnym, a do 30 czerwca 2026 r. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Wejście w życie ZPI powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części, odnoszących się do terenu objętego tym ZPI. Regulacja ta potwierdza, że ZPI może być uchwalony zarówno na terenie dotychczas nieobjętym planem miejscowym, jak i na terenie, na którym taki plan obowiązuje, ale wymaga wprowadzenia pewnych zmian. Mając jednak na uwadze, że w wyniku wejścia w życie ZPI poprzednio obowiązujący plan traci swoją moc prawną, należy przyjąć, że ZPI w tym zakresie w całości – w granicach objętych swoim zasięgiem – zastępuje poprzedni plan miejscowy. Ustawodawca dostrzega natomiast potrzebę, aby dopuścić procedowane ZPI tylko dla części ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w sytuacji, gdy dla obszaru inwestycji głównej i inwestycji uzupełniającej obowiązuje plan miejscowy. W tym kierunku idą proponowane zmiany.

Trzeba jednocześnie zauważyć, że względem zwykłego planu miejscowego, udział społeczeństwa przy sporządzaniu ZPI został częściowo ograniczony. Ograniczenia te dotyczą m.in.:

- braku możliwości składania przez społeczeństwo wniosków do ZPI,
- ograniczenia partycypacji pod względem czasowym (min. 21 dni) i rodzajowym (dopuszcza się ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag),
- konsultacje społeczne otwiera się nie wtedy gdy projekt ZPI jest zaopiniowany i uzgodniony, tylko jednocześnie prowadzi się te czynności (art. 37ec ust. 4),
- gdy rada gminy odrzuci ZPI wtedy ponowienie czynności w zakresie niezbędnym do dokonania proponowanych przez radę gminy zmian, nie dotyczy ponowienia konsultacji społecznych.

### **Art. 37eb**

1. *Do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, inwestor dołącza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego.*
2. *W przypadku gdy do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, nie dołączono projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego albo nie spełnia on wymagań określonych w art. 15 ust. 1–3, art. 16 ust. 1 oraz przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 lub nie zawiera załącznika, o którym mowa w art. 67a ust. 5, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wzywa do dołączenia projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego spełniającego te wymagania, wskazując termin nie dłuższy niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że niedołączenie tego projektu spełniającego te wymagania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.*
3. *Jeżeli inwestor nie usunie braków, o których mowa w ust. 2, w terminie, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje postanowienie o pozostawieniu wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, bez rozpoznania, na które służy zażalenie do wojewody. Do postanowienia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.*
4. *Wniosek, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w terminie 3 dni roboczych od dnia jego otrzymania, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2, od dnia usunięcia braków, o których mowa w ust. 2:*
  - 1) *udostępnia w Rejestrze,*
  - 2) *przekazuje radzie gminy**– ogłaszając o tych czynnościach, w sposób określony w art. 8h ust. 1 pkt 2–4.*

Obligatoryjnymi elementami wniosku jest projekt ZPI (który musi zawierać wszystkie elementy merytoryczne planu miejscowego i uzasadnienie) oraz załącznik, o którym mowa w art. 67a ust. 5 (dane przestrzenne spełniające wymagania wynikające z art. 67a u.p.z.p.). Należy uznać, że obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o ZPI, mimo że nie wymienionym wprost w komentowanym przepisie, jest również opracowanie ekofizjograficzne. Zgodnie bowiem z §3 *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych* [Dz.U.2002 nr 155 poz. 1298] opracowanie ekofizjograficzne sporządzane jest zawsze przed podjęciem prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze treść art. 37n u.p.z.p. należy zatem uznać, że obowiązek ten trzeba odnieść również do ZPI. Wójt (burmistrz albo prezydent) ma jedynie 3 dni robocze na sprawdzenie kompletności całego wniosku. Ustawodawca dostrzega potrzebę wydłużenia tego terminu do 14 dni i w tym kierunku idą procedowane zmiany. W przypadku stwierdzenia braków wniosku, w tym jego braków merytorycznych, organ wykonawczy

gminy wzywa inwestora do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni. Wśród braków formalnych można przykładowo wymienić brak podpisu, brak pełnomocnictwa, brak obligatoryjnych załączników, w tym danych przestrzennych, wymaganych zgodnie z art. 67a ust. 5 u.p.z.p., czy brak potwierdzenia przez osobę, która sporządziła projekt ZPI uprawnień do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego. Z kolei do braków merytorycznych wniosku należy zaliczyć brak zgodności projektu ZPI z wymogami określonymi w art. 15 ust. 1–3, art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz w przepisach wykonawczych do ustawy wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., jak również brak określenia inwestycji uzupełniającej, która będzie realizowana w ramach ZPI. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ZPI będący szczególną formą planu miejscowego, powinien wpisać się nie tylko w kontekst prawny, ale także urbanistyczny danego obszaru. Z tego też względu złożony wniosek o ZPI może być również oceniany przez pryzmat uwarunkowań funkcjonalno-przestrzennych na danym terenie oraz związków z otoczeniem, w tym kompozycyjnych, funkcjonalnych, przyrodniczych i transportowych. Nie można też zapomnieć o konieczności zachowania przy uchwalaniu ZPI chronionych przez ustawodawcę wartości.

Krótki czas po stronie organu wykonawczego na sprawdzenie kompletności wniosku o ZPI (weryfikację obszernej dokumentacji), wymusza na gminach opracowanie wytycznych (w formie instrukcji lub zarządzeń), dotyczących zasad przygotowania ZPI oraz wdrażania nieformalnych procedur, poprzedzających formalne złożenie wniosku. Należy przypuszczać, że wdrożenie nieformalnych procedur będzie najczęściej miało miejsce w dużych ośrodkach, przykładem czego jest Warszawa, która w instrukcji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 10 lutego 2025 r. zawarła szczegółowe zasady przygotowania ZPI, czy Miasto Kraków, które w *Zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 października 2024 r. NR 2716/2024* określiło, jakie są preferowane potrzeby Gminy Miejskiej Kraków w zakresie negocjacji projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego w ramach procedowania wniosku o zintegrowany plan inwestycyjny. Opracowanie takich wytycznych na etapie przedwnioskowym należy uznać za pożądane, zmniejszy bowiem ryzyko niepowodzeń w późniejszym, formalnym etapie procedowania i uchwalenia ZPI.

W przypadku, gdy wniosek o ZPI zawiera braki, a inwestor, pomimo wezwania do usunięcia tych braków, nie usunął ich w terminie 14 dni, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, na które służy zażalenie do Wojewody. Mając na uwadze, że w myśl art. 37eb ust. 3 do postanowienia o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, należy przyjąć, że zażalenie należy wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Z kolei

na postanowienie Wojewody rozpoznające zażalenie będzie przysługiwała inwestorowi skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Po otrzymaniu kompletnego wniosku wójt, (burmistrz, prezydent miasta) udostępnia wniosek wraz z jego obligatoryjnymi załącznikami w Rejestrze Urbanistycznym, a do czasu jego wejścia w życie, w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednocześnie przekazuje wniosek do rady gminy, ogłaszając o tych czynnościach w sposób właściwy dla konsultacji społecznych (tj.: wywieszenie w widocznym miejscu lub w siedzibie urzędu; udostępnienie na stronie internetowej i w BIP oraz w sposób zwyczajowo przyjęty).

### **Art. 37ed**

1. *Przez umowę urbanistyczną inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej.*
2. *Przez umowę urbanistyczną inwestor może zobowiązać się na rzecz gminy, w szczególności do:*
  - 1) *przekazania nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej;*
  - 2) *pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej, w tym do zapłaty ceny za nieruchomość, o której mowa w ust. 5;*
  - 3) *pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, w tym kosztów realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3.*
3. *Przez umowę urbanistyczną gmina może:*
  - 1) *zobowiązać się w szczególności do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy;*
  - 2) *zwołać w całości lub w części inwestora z opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4.*
4. *Jeżeli inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, zobowiązuje się przez umowę urbanistyczną do zbycia tej nieruchomości gminie.*
5. *Jeżeli osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, może w szczególności zobowiązać się w umowie, o której mowa w ust. 1, do zbycia tej nieruchomości gminie.*
6. *Jeżeli umowa urbanistyczna zobowiązuje do zbycia rzeczy, w umowie urbanistycznej określa się zasady tego zbycia.*
7. *Załącznikiem do umowy urbanistycznej jest projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego.*

8. *Skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej.*
9. *Umowę urbanistyczną zawiera się w formie aktu notarialnego.*
10. *Do umowy urbanistycznej nie stosuje się przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz uchwał dotyczących zasad wydanych na podstawie tego przepisu.*
11. *Jeżeli zintegrowany plan inwestycyjny zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, strony umowy urbanistycznej mogą w terminie 6 miesięcy od dnia uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności zintegrowanego planu inwestycyjnego odstąpić od umowy urbanistycznej.*

ZPI wiąże się z obowiązkiem wcześniejszego zawarcia umowy urbanistycznej, w której inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej (art. 37ed ust. 1). Jest to odmienna regulacja względem tej przewidzianej w tzw. ustawie mieszkaniowej, gdzie wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej mógł dotyczyć (a nie musiał) również inwestycji towarzyszącej (art. 7 ust. 6 u.u.i.m.). Bez spełnienia tej przesłanki nie jest możliwe skorzystanie z trybu ZPI. Jest to również kluczowa różnica, względem tradycyjnej procedury zmierzającej do uchwalania lub zmiany planu miejscowego. Dlatego należy stwierdzić, że od dnia wejścia w życie instytucji ZPI za prawnie wadliwe mogą zostać uznane plany miejscowe, które zostały sporządzone z inicjatywy gminy, ale sfinansowane przez podmioty prywatne, z pominięciem trybu właściwego dla ZPI, w tym podpisania umowy urbanistycznej. Celem ustawodawcy było bowiem uczynienie bardziej transparentnym proces uchwalania planu miejscowego, finansowanego ze środków prywatnych.

Warunkiem uchwalenia ZPI jest podpisanie umowy urbanistycznej. Mimo, że w przypadku umowy urbanistycznej mamy do czynienia z nakładaniem się regulacji administracyjnoprawnych i cywilnych należy jednak uznać, że ma ona charakter cywilnoprawny. Dostrzec jednak należy, że w przypadku umowy urbanistycznej dochodzi do pewnego rodzaju ograniczeń wolności kontraktowej. Ograniczenia te dotyczą m.in. ustawowego obowiązku zawarcia takiej umowy, narzucenia pewnych warunków kontraktowania, czy wprowadzenia ustawowego wymogu szczególnej formy zawarcia umowy (aktu notarialnego). Przyjęcie cywilnoprawnego charakteru umowy urbanistycznej oznacza, że mimo, że jest ona zawierana w trakcie procedury uchwalania ZPI i jest jego obligatoryjnym etapem, to nie będzie ona podlegała nadzorowi wojewody i kontroli sądów administracyjnych. Skutkiem powyższego spory wynikające z niewykonania lub niewłaściwego

wykonania umowy urbanistycznej, będą rozpatrywały sądy powszechne, a nie sądy administracyjne.

Przedmiotem umowy urbanistycznej są kwestie związane z realizacją inwestycji uzupełniającej. W u.p.z.p. zdefiniowano czym jest inwestycja uzupełniająca. W myśl art. 5a przez inwestycję uzupełniającą należy rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej.

Literalna wykładnia art. 2 ust. 5a u.p.z.p. potwierdza, że w aktualnym stanie prawnym inwestycją uzupełniającą nie może być samo przekazanie środków pieniężnych, ponieważ inwestycja uzupełniająca musi zawsze wiązać się z budową, zmianą sposobu użytkowania lub przebudową konkretnego, enumeratywnie wskazanego w ustawie przedsięwzięcia. Przy czym przedsięwzięcie to musi służyć obsłudze inwestycji głównej. W procedowanym obecnie projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 1667), przewiduje się rozszerzenie katalogu inwestycji uzupełniającej o innego rodzaju przedsięwzięcia, również i takie które nie muszą służyć wykonaniu zadań własnych gminy. Ustawodawca idzie nawet jeszcze o krok dalej, wskazując, że przez umowę urbanistyczną inwestor może zobowiązać się do świadczenia na rzecz podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym. Nowelizacja ta wychodzi naprzeciw urealnieniu możliwościom uchwalania ZPI rzeczywiście dla wszelkiego rodzaju przedsięwzięć, w tym odnawialnych źródeł energii, w stosunku do których inwestorzy napotykali problemy w ustalaniu, czym przy tego rodzaju przedsięwzięciach ma być inwestycja uzupełniająca, aby mogła z jednej strony służyć obsłudze inwestycji głównej, a z drugiej zostać później zbyta na rzecz gminy. Zauważyć bowiem należy, że do inwestycji uzupełniającej nie można obecnie zaliczyć sieci elektroenergetycznych, bowiem ich własność jest ustawowo przypisana do innego podmiotu niż gmina. Dotychczasowy, zamknięty katalog inwestycji uzupełniających nie wyczerpywał też wszystkich potrzeb jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w ramach ZPI.

Ustawodawca przewidział dwa modele realizacji inwestycji uzupełniającej. Po pierwsze, inwestycję uzupełniającą w przeważających przypadkach będzie realizował inwestor i zbywał ją na rzecz gminy, Natomiast, gdy inwestycja

uzupełniająca wchodzi w zakres zadań własnych gminy, będzie mogła być realizowana przez samą gminę, a inwestor wtedy będzie mógł pokryć całość lub część kosztów realizacji takiej inwestycji.

W komentowanym przepisie wskazano przykładowy katalog zobowiązań inwestora i gminy, nie określono natomiast poszczególnych elementów umowy urbanistycznej, co w początkowych okresach uchwalania ZPI może zniechęcać gminy do rozpoczynania tych procedur. Trzeba bowiem zauważyć, że to na gminę ustawodawca nałożył obowiązek opracowania projektu umowy urbanistycznej, która następnie będzie modyfikowana na skutek prowadzonych z inwestorem negocjacji.

Obligatoryjnym etapem poprzedzającym zawarcie umowy urbanistycznej są negocjacje. Negocjacje prowadzi organ wykonawczy gminy, natomiast udział w nich bierze inwestor/inwestorzy, osoba trzecia będąca właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca oraz osoba wyznaczona przez radę gminy, a w przypadku gdy rada gminy nie wyznaczy takiej osoby – przewodniczący rady gminy. Jeśli zatem inwestor decyduje się na realizację inwestycji uzupełniającej w całości lub w części na gruntach należących do innych podmiotów, nie tylko powinien zabezpieczyć się w instrumenty prawne obligujące takie podmioty do brania udziału w prowadzonych negocjacjach, ale przede wszystkim do podpisania umowy urbanistycznej, w tym złożenia w jej treści stosownych oświadczeń w zakresie rozporządzania, należących do nich, gruntami. Ustawodawca wprowadza bowiem wymóg, aby inwestycja uzupełniająca, po jej zrealizowaniu, była zbyta na rzecz gminy. Jednocześnie w u.p.z.p. – w przeciwieństwie do inwiensotra – zabrakło w stosunku do tzw. osoby trzeciej ustawowego wymogu uregulowania w umowie urbanistycznej zasad zbycia gruntu na rzecz gminy, w sytuacji gdy inwestycja uzupełniająca będzie realizowana na jej terenie. Takie przypadki mogą przykładowo wystąpić, gdy przedmiotem inwestycji uzupełniającej będzie budowa lub rozbudowa drogi gminnej. Wtedy bowiem dochodzi do powiększenia użytkowej powierzchni obiektu, który w nowym kształcie obejmować może tereny prywatne, czy grunty Skarbu Państwa.

Przedmiotem negocjacji są zatem ustalenia w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu ZPI. Wśród podstawowych elementów umowy urbanistycznej można wyróżnić:

- 1) datę zawarcia i określenie strony umowy,
- 2) preambułę (tu należy przywołać datę złożenia wniosku o ZPI, datę podjęcia uchwały rady gminy o wyrażeniu zgody na przystąpienie do sporządzenia ZPI, przeprowadzonych negocjacji i podstawę prawną zawarcia umowy),
- 3) przedmiot umowy (opis inwestycji uzupełniającej ze wskazaniem numerów ewidencyjnych działek i ksiąg wieczystych),

- 4) oświadczenia i zobowiązania stron (zasady pozyskiwania odpowiednich zgód na realizację inwestycji uzupełniającej, zasady wykonania i przekazania ukończonej inwestycji uzupełniającej, zasady cesji obowiązków i praw z umowy, zasady zbycia gruntów na rzecz gminy),
- 5) zasady rękojmi i gwarancji (dotyczące jakości prac wykonanych w związku z realizacją inwestycji uzupełniającej),
- 6) kary umowne i zabezpieczenia (z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania inwestycji uzupełniającej),
- 7) zasady dotyczące kontroli realizacji przedmiotu umowy i odstąpienie od umowy,
- 8) zasady dotyczące przeniesienia praw autorskich,
- 9) postanowienia końcowe.

Zakres wzajemnych zobowiązań stron umowy urbanistycznej, przewidziany w komentowanym przepisie, jest przykładowym wyliczeniem. Oprócz zobowiązania się przez inwestora do realizacji inwestycji uzupełniającej, dodatkowo inwestor może zobowiązać się na rzecz gminy, w szczególności do:

- 1) przekazania nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej;
- 2) pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej, w tym do zapłaty ceny za nieruchomość, o której mowa w ust. 5;
- 3) pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, w tym kosztów realizacji rozszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.

Z kolei gmina w umowie urbanistycznej może:

- 1) zobowiązać się w szczególności do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy;
- 2) zwolnić w całości lub w części inwestora z opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Katalog zobowiązań przewidziany w u.p.z.p. jest katalogiem otwartym. Może on być zatem dowolnie kształtowany, ustawodawca pozostawił w tym zakresie swobodę stronom umowy. Trzeba również zauważyć, że w przeciwieństwie do umowy urbanistycznej, zawieranej przy uchwaleniu miejscowego planu rewitalizacji, w przepisach dotyczących ZPI ustawodawca nie określił górnego limitu tych świadczeń. Zgodnie zaś z treścią art. 37i ust. 4 u.p.z.p. wymiar zobowiązań inwestora musi być proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji. Brak określenia górnego

limitu świadczeń, czy też swoistego rodzaju proporcji zobowiązań inwestora względem uzyskiwanych korzyści z uchwalenia ZPI, nie oznacza jednak, że zobowiązania te będą zupełnie dowolnie kształtowane. Jeśli bowiem wymiar zobowiązań nałożonych na inwestora okaże się niekorzystny względem przykładowo wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia ZPI, może to doprowadzić do zerwania negocjacji i odstąpienia od uchwalenia ZPI. Dostrzec jednak należy również pewne korzyści w pozostawieniu przez ustawodawcę dużej elastyczności w kształtowaniu treści umowy urbanistycznej. Treść takich umów może być wtedy bardziej dostosowywana do lokalnych potrzeb i warunków oraz różnicowana w zależności od potrzeb danej społeczności lokalnej. Należy jednocześnie zauważyć, że ustawodawca widzi jednak potrzebę doregulowania tej kwestii i w procedowanym obecnie projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 1667) zakłada nowelizację art. 37ed, dodając dodatkowe regulacje, które pozwolą radzie gminy na ustalenie w formie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, zasad określania postanowień umów urbanistycznych.

Mając jednocześnie na uwadze, że treść zaproponowanej umowy urbanistycznej może się istotnie zmieniać w trakcie prowadzonych negocjacji, ustawodawca zmierza również do zmiany aktualnego wymogu, aby to już na początkowym etapie tworzenia ZPI, wójt sporządzał projekt umowy i przekazywał go do publikacji w Rejestrze Urbanistycznym (obecnie jeszcze w BIP).

W przytoczonym powyżej projekcie ustawy zakłada się bowiem, że negocjacje będą dotyczyły, nie jak dotychczas, projektu umowy urbanistycznej, ale założeń do umowy urbanistycznej obejmujących w szczególności zakres zobowiązań stron. Natomiast umowa urbanistyczna będzie sporządzana dopiero na etapie, gdy projekt ZPI będzie już zaopiniowany, uzgodniony i przejdzie pomyślnie konsultacje społeczne. Ten kierunek zmian należy ocenić pozytywnie, bowiem praktyka procedowania ZPI pokazuje, że zarówno kształt inwestycji głównej, jak i ustalenia w zakresie rodzaju inwestycji uzupełniającej i wzajemnych zobowiązań stron umowy, zmieniają się wraz z etapem prowadzonych negocjacji. Brak jest zatem uzasadnienia do obligowania organu gminy, aby już na etapie rozpoczęcia negocjacji sporządzał projekt umowy urbanistycznej.

Stronami umowy urbanistycznej jest inwestor i gmina. Umowa urbanistyczna podpisana jest zatem przez organ wykonawczy gminy i inwestora lub inwestorów, gdy z wnioskiem o uchwalenie ZPI wystąpi kilka podmiotów.

Ustawowym wymogiem jest, aby umowa urbanistyczna była zawierana w formie aktu notarialnego. Zachowanie formy aktu notarialnego wzmacnia pozycję gminy w zakresie żądania (roszczenia) wykonania w powyższym zakresie umowy urbanistycznej, m.in. w postaci przekazania na rzecz gminy gruntów pod inwestycję

uzupełniająca. Ustalenia w zakresie ponoszenia kosztów zawarcia samego aktu notarialnego i opłat związanych z aktem, będą przedmiot umowy urbanistycznej. Należy przypuszczać, że będzie je ponosił inwestor.

Do umowy urbanistycznej nie stosuje się przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz uchwał dotyczących zasad wydanych na podstawie tego przepisu, co oznacza, że mimo, że przedmiotem umowy urbanistycznej są sprawy majątkowe gminy, w tym przekraczające zakres zwykłego zarządu, organ wykonawczy gminy może podejmować decyzje dotyczące tych spraw, bez konieczności odrębnej uchwały rady gminy. Rada gminy uchwalając ZPI w sposób dorozumiany wyraża zgodę na postanowienia umowy urbanistycznej, potwierdzając czynności prawne w zakresie przekraczającym zwykły zarząd.

Skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie ZPI w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej. ZPI, tak jak każdy inny plan miejscowy będzie podlegał publikacji we właściwym miejscowo dzienniku urzędowym i po upływie określonego terminu od jego opublikowania, stanie się aktem obowiązującym. Dopiero zatem od dnia wejścia w życie ZPI ustalenia umowy urbanistycznej staną się obowiązujące. Oznacza to, że nie ma potrzeby unieważniania zapisów umowy, na wypadek nieuchwalenia przez radę gminy ZPI.

ZPI, jak każdy plan miejscowy będzie podlegał najpierw kontroli organu nadzoru (wojewody), a potem kontroli sądowej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje wojewodzie uchwałę w terminie 7 dni od daty jej podjęcia, natomiast wojewoda może stwierdzić nieważność uchwały w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Warto jednocześnie zaznaczyć, że zarówno organy nadzoru, jak i sądy administracyjne nie kontrolują celowości ustaleń zawartych w tego rodzaju akcie planistycznym, a jedynie ich zgodność z prawem (kryterium legalności). Podstawą wyeliminowania ZPI z obrotu prawnego, podobnie jak do każdego planu miejscowego, są przesłanki zawarte w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Skutkiem kontroli nadzorczej oraz kontroli sądowej może być zatem stwierdzenie nieważności ZPI w całości lub części. Do uchylenia lub zmiany ZPI może natomiast dojść w wyniku działalności samej gminy, która posiada ustawowe upoważnienie do zmiany, czy uchylenia przyjętego przez siebie aktu.

Jeżeli ZPI zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, strony umowy urbanistycznej mogą w terminie 6 miesięcy od dnia uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności zintegrowanego planu inwestycyjnego odstąpić od umowy urbanistycznej. Aby zatem umowa urbanistyczna, po wyeliminowaniu ZPI z obrotu

prawnego nie wiązała dalej stron, zainteresowany podmiot powinien w terminie 6 miesięcy złożyć oświadczenie o odstąpieniu od umowy. W takim przypadku wzajemne rozliczenie stron będzie dokonywane na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego.

**Art. 37ef**

1. *Rada gminy nie może wnieść poprawek do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego.*
2. *W przypadku odrzucenia zintegrowanego planu inwestycyjnego rada gminy może podjąć uchwałę o zwróceniu zintegrowanego planu inwestycyjnego do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek do umowy urbanistycznej, w tym do załącznika określającego projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego.*
3. *Po otrzymaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ponawia czynności, o których mowa w art. 37ec ust. 2 pkt 1–3, pkt 4 lit. b, pkt 5 lit. b i pkt 7–9.*

W przeciwieństwie do tradycyjnej procedury uchwalania planów miejscowych, w przypadku uchwalania ZPI rada gminy nie może wprowadzać samodzielnie poprawek do projektu ZPI. Może przyjąć ZPI w całości albo go odrzucić. W przypadku odrzucenia ZPI rada gminy może podjąć uchwałę o zwróceniu ZPI do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek do umowy urbanistycznej, w tym do załącznika określającego projekt ZPI.

W takiej sytuacji następuje ponowienie negocjacji z inwestorem oraz, jeżeli negocjacje się powiodą, pozostałych wymienionych czynności zmierzających do uchwalenia ZPI. Czynności te będą ponawiane w zakresie niezbędnym do dokonania proponowanych przez radę gminy zmian w ZPI. Z obowiązku ponowienia wyłączone są czynności dotyczące konsultacji społecznych.



## BIBLIOGRAFIA

- Beim M., Mikuła Ł., Olzacki K., Szlachetko J., Szlachetko K., Tymosiewicz T., 2024, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dubieszko R., Antepowicz J., 2023, *Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej wpływ na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane zagadnienia oraz ich ocena*. Pa-lestra, (11): 21–38.
- Dziedzic-Bukowska J., Nowak M.J., 2024, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: analiza najnowszych zmian*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Fogel A., 2021, *Bilansowanie terenów pod zabudowę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Samorząd Terytorialny, (12): 49–62.
- Hyżorek A., 2024, *Zasada dobrego sąsiedztwa a uzupełnienie zabudowy*. Przegląd Sądowy, 11–12: 129–145.
- Jarzyński P., Maj J., 2023, *Planowanie przestrzenne: jest nowe weto włodarza i są nowe wątpliwości*. Dziennik Gazeta Prawna, 27 września.
- Kowalewski T., Markowski T., Śleszyński P., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPZK PAN, t. 182, Warszawa.
- Baran-Zgłobicka B., Fogel A., Gdesz M., Lorens P., Majda T., Nałęcz A., Nowak M.J. (red.), Śleszyński P., Sosnowski P., Woźniak M., 2020, *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej. Stan prawny na 10 lipca 2020 r.* Wolters Kluwer, Warszawa.
- Marciniuk K., 2025, *Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.* Przegląd Prawa Rolnego, 1 (36): 1–27, [<https://doi.org/10.14746/ppr.2025.36.1.1>].

- Maziarz A., 2024, *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 5: 25–31, [<https://doi.org/10.33226/0137-5490.2024.5.4>].
- Niewiadomski Z. (red.), Złakowski Ł., Kucharski K., Jaroszyński K., Szmytt A., 2023, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: Komentarz*. 13. Wydanie zaktualizowane i uzupełnione, stan prawny na 13.07.2023 r., Wyd. C. H. Beck, Warszawa.
- Rogatka K., Starczewski T., Kowalski M., 2021, *Urban Resilience in Spatial Planning of Polish Cities – True or False? Transformational Perspective*. Land Use Policy, 101: 105172, [<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105172>].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych*, Dz. U. nr 155 poz. 1298.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 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. poz. 2758 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy*, Dz. U. poz. 729.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr IFIII.4131.1.74.2025 Wojewody Śląskiego z 1 sierpnia 2025 r.*, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2025 r. poz. 4817, [[https://dzienniki.slask.eu/WDU\\_S/2025/4817/akt.pdf](https://dzienniki.slask.eu/WDU_S/2025/4817/akt.pdf)].
- Sługocka M., 2023, *Nowe zasady przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. System Informacji Prawnej LEX.
- Szlachetko J. H., Szlachetko K., Olzacki K., 2024, *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania przestrzennego. Analiza prawna*. Samorząd Terytorialny, (1–2): 24–32.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.
- Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1180.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.

- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485.
- Ustawa z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 317.
- Ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1747 z późn. zm.
- Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311.
- Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. poz. 1688.
- Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*, Dz. U. poz. 1907.
- Ustawa z 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. poz. 527.
- Uzskur A., 2022, *Obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w świetle obowiązujących i nowelizowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Studia Miejskie, (44): 71–87.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, 2023, Sejm IX kadencji, druk nr 3097, [<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097>].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, 2025, Sejm X kadencji, druk nr 1133, [<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1133>].
- Wyrok NSA w Krakowie z 25 czerwca 2002 r.*, sygn. akt II SA/Kr 608/02, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81450D5906>].
- Wyrok NSA z 21 stycznia 2009 r.*, sygn. akt II OSK 6/08, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C36CC5793E>].
- Wyrok WSA w Poznaniu z 4 września 2013 r.*, sygn. akt IV SA/Po 646/13, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8DC71EEB74>].
- Wyrok NSA z 20 maja 2015 r.*, sygn. akt II OSK 394/15, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F115586A2>].
- Wyrok NSA z 29 czerwca 2016 r.*, sygn. akt I OSK 2315/14, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F859E28799>].
- Wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r.*, sygn. akt II OSK 1608/17, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C448BF1895>].
- Wyrok NSA 17 stycznia 2018 r.*, sygn. akt II OSK 821/16, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68F2D63B0D>].
- Wyrok NSA z 12 kwietnia 2018 r.*, sygn. akt II OSK 2527/17, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/368CA9B24E>].

*Wyrok NSA z 4 września 2018 r.*, sygn. akt II OSK 1954/18, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76DA899983>].

*Wyrok NSA z 30 października 2018 r.*, sygn. akt I OSK 31/17, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82957CF3B3>].

*Wyrok NSA z 8 września 2021 r.*, sygn. akt II OSK 3170/18, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0EB69C3C06>].

*Wyrok NSA z 17 czerwca 2021 r.*, sygn. akt I OSK 270/21, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B9145DD644>].

*Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 czerwca 2023 r.*, sygn. akt II SA/Go 102/23, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/99EB1E4950>].

*Wyrok WSA w Lublinie z 1 stycznia 2025 r.*, sygn. akt II SA/Lu 668/24, [<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B07747CA3C>].

## INFORMACJE O AUTORACH

**Małgorzata Blaszcze**, dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości; ul. Piastów 17, 70–310 Szczecin; malgorzata.blaszke@zut.edu.pl; [<https://orcid.org/0000-0001-7806-6710>].

**Anna Brzezińska-Rawa**, dr hab., prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego; ul. W. Bojarskiego 3, 87–100 Toruń; rawa@umk.pl; [<https://orcid.org/0000-0003-3865-9823>].

**Joanna Dziedzic-Bukowska**, radca prawny, właścicielka kancelarii Dziedzic-Bukowska, specjalizującej się w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ekspert z zakresu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego; kancelaria@diedzic-bukowska.pl.

**Anna Fogel**, dr, Narodowy Instytut Dziedzictwa; ul. Mikołaja Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa; fogel.nauka@gmail.com; [<https://orcid.org/0000-0002-8378-727X>].

**Justyna Goździewicz-Biechońska**, dr, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska; al. Niepodległości 53, 61–714 Poznań; jusgoz@amu.edu.pl; [<https://orcid.org/0000-0001-5046-037X>].

**Maciej Nowak**, dr hab., prof. ZUT, radca prawny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości; ul. Piastów 17, 70–310 Szczecin; maciej.nowak@zut.edu.pl; [<https://orcid.org/0000-0001-6437-3226>].

**Anna Ostrowska**, dr hab., asesor sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; Plac Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin; [anna.ostrowska@mail.umcs.pl](mailto:anna.ostrowska@mail.umcs.pl); [<https://orcid.org/0000-0003-0058-5814>].

**Krzysztof Rogatka**, dr hab. inż., prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, Katedra Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego; ul. Lwowska 1, 87-100 Toruń; [krogatka@umk.pl](mailto:krogatka@umk.pl); [<https://orcid.org/0000-0001-5500-4197>].

**Karolina Rokicka-Murszewska**, dr, radca prawny, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Administracyjnego; ul. W. Bojarskiego 3, 87-100 Toruń; [krm@umk.pl](mailto:krm@umk.pl); [<https://orcid.org/0000-0001-5402-4137>].