



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DPR-II.054.43.2026
Warszawa, 03 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 19163 z 17 sierpnia 2026 r. posta na Sejm RP Pana Dariusza Stefaniuka w sprawie zmian legislacyjnych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 19163 z 17 sierpnia 2026 r. posta na Sejm RP Pana Dariusza Stefaniuka w sprawie zmian legislacyjnych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przekazuję następujące wyjaśnienia.

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonana na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 z 2024 r., z późn. zm.), dalej: nowelizacja, stanowi pierwszy etap reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przyjęta nowelizacja jest odpowiedzią na liczne zgłaszane przez wiele lat postulaty samorządów, środowisk branżowych i mieszkańców w sprawie konieczności dokonania zmian w istniejącym systemie planowania przestrzennego. W ramach procesu legislacyjnego nowe regulacje były szeroko konsultowane z różnymi środowiskami, w tym reprezentującymi rolników oraz uzgadniane ze wszystkimi resortami, także Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Nowelizacja wprowadziła nowy akt planowania przestrzennego – plan ogólny gminy, który zastąpił studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Do ustaleń obowiązkowych planu ogólnego należą strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a do fakultatywnych - obszar uzupełnienia zabudowy, obszar strefy śródmiejskiej oraz gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), dalej: upzp, plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, jednakże nie jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jest odrębnym dokumentem, z którym mają być zgodne plany miejscowe oraz decyzje o warunkach zabudowy, na zasadach określonych w przepisach ustawy. Realizacja ustaleń planu ogólnego następuje jedynie w drodze sporządzenia nowego lub zmiany obowiązującego planu miejscowego, oraz wydania decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 13a ust. 6 upzp, plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej do wydania pozwolenia na budowę ani wniesienia sprzeciwu oraz sprawdzenia, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.).

W ostatnich kilkudziesięciu latach obserwujemy niekorzystne zjawiska na obszarach wiejskich – mieszanie zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową, wprowadzanie funkcji usługowych i gospodarczych niezwiązanych z charakterem rolniczym, zabudowywanie gruntów rolnych, degradację krajobrazu. Rodzi to liczne konflikty społeczne. Wprowadzona w 2023 r. reforma planowania przestrzennego miała za zadanie m.in. zniwelowanie występujących na wsi konfliktów przestrzennych. Reforma nie ogranicza możliwości rozwoju produkcji rolnej w gminach. Nowe rozwiązania umożliwią natomiast skuteczniejszą ochronę ładu przestrzennego, przy uwzględnieniu potrzeby kształtowania tego ładu i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi – planując na terenie gminy odpowiednie obszary przewidziane pod strefy: wielofunkcyjne z zabudową zagrodową (SZ), strefy produkcji rolniczej (SR) oraz strefy otwarte (SO).

Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, iż decyzje o warunkach zabudowy dotyczące zabudowy mieszkaniowej lub gospodarczej w ramach zabudowy zagrodowej, które obecnie mogą być co do zasady wydawane jedynie na obszarach uzupełnienia zabudowy, były wielokrotnie wykorzystywane przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej. Osoby te realizowały na ich podstawie w istocie zabudowę nierolniczą, co prowadziło do nieuzasadnionej i niezgodnej z przepisami fragmentaryzacji otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dlatego przyjęcie jednolitego mechanizmu wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy, niezależnie od tego, czy w ich granicach przewidziano strefy o charakterze nierolniczym czy rolniczym, należy uznać za uzasadnione.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. poz. 729) dalej: rozporządzenie OUZ, wydane zostało w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Stoi on na stanowisku, że wprowadzenie ścisłej reguły wydawania decyzji o warunkach zabudowy tylko na obszarach uzupełnienia zabudowy zmotywuje gminy do racjonalnego planowania, uniemożliwiając rozwój zabudowy w dowolnych miejscach poza wyznaczonymi obszarami. Prawidłowe kształtowanie przestrzeni rolniczej może być skutecznie realizowane za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które będą zgodne z ustaleniami planów ogólnych, a nie na podstawie przepisów, które w rzeczywistości będą powielały dotychczasowe unormowania, związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje również, że znowelizowana upzp wraz rozporządzeniem OUZ w żaden sposób nie ogranicza rozwoju gmin. Ponadto podkreśla, że przedstawiane w rozporządzeniu czynności zmierzające do wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy nawiązują do sposobu wyznaczania stosowanego dotychczas obszaru zwartej zabudowy, określonego w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.). W ramach tego terenu także wyznaczano zgrupowania niemniej niż 5 budynków, między którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekraczała 100 m, i od tychże budynków wyznaczano bufor o szerokości 50 m. Analizie nie poddawano budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej.

Sposób wyznaczenia stref planistycznych oraz dobór przeznaczeń z profilu dodatkowego dla danej strefy planu ogólnego leży w kompetencji gminy. Organy samorządu gminnego same decydują o sposobie zagospodarowania terenu gminy, a co za tym idzie ponoszą konsekwencje podjętych wcześniej decyzji w ramach przyznanego władztwa planistycznego.

Podstawowym uwarunkowaniem do wyznaczenia strefy planistycznej, w granicach której będą wskazywane tzw. tereny rolne zabudowane, jest istniejący stan ich zagospodarowania. Szczegółowa analiza stanu faktycznego na etapie projektu planu ogólnego umożliwi ustalenie takich stref oraz ich granic, które będą dostosowane do aktualnych jak i przyszłych potrzeb rozwoju tego terenu. To na gminie spoczywa obowiązek dokonania szczegółowych analiz aktualnego sposobu zagospodarowania terenów i w ramach władztwa planistycznego do zajęcia stanowiska o przyszłym zagospodarowaniu poszczególnych stref planistycznych, a także wskazywania nowych kwartałów zabudowy, uwzględniających potrzeby mieszkańców, w tym rozwój zabudowy zagrodowej. Podsumowując, obowiązujące regulacje, w szczególności w zakresie wyznaczania nowej zabudowy mieszkaniowej zgodnie z zapotrzebowaniem gminy oraz określania obszaru uzupełnienia zabudowy, nie niosą negatywnych skutków społecznych i gospodarczych. Podkreślić należy również, że oszczędne gospodarowanie terenem nie oznacza blokowania inwestycji, a jedynie wskazywanie terenów pod zabudowę w sposób optymalny. Oznacza to więc ich odpowiednie delimitowanie, zarówno w zakresie skali, jak i lokalizacji względem istniejących sieci infrastruktury technicznej, społecznej i drogowej, co nieodzownie wiąże się z potrzebą dokonania głębszych przemyśleń, które tereny należy traktować w tym zakresie priorytetowo.

Wskazać należy jednak, że w przepisach upzp przewidziano cały szereg wyjątków w zakresie decyzji o warunkach zabudowy. Stąd nie dla wszystkich inwestycji warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest położenie w obszarze uzupełnienia zabudowy. Wymóg ten nie dotyczy inwestycji wskazanych w art. 61 ust. 1a upzp (m.in. inwestycje zmieniające zagospodarowanie terenu w sposób inny niż budowa obiektu budowlanego, inwestycje w zakresie budowy obiektu budowlanego polegającego na odbudowie, rozbudowie lub nadbudowie), oraz art. 61 ust. 2 i 3 upzp. Dodatkowo, w art. 59 ust. 2a upzp, a także w art. 50 ust. 2 pkt 1 upzp przewidziano inwestycje, które, co do zasady, są zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

W tym miejscu należy podkreślić, że w obowiązującym od ponad 20 lat systemie planowania przestrzennego, podstawowym instrumentem kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 upzp, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest jedynie w przypadku braku planu miejscowego jako element uzupełniający system. Nigdy nie była narzędziem, które miało służyć prowadzeniu polityki przestrzennej, ponieważ za pomocą indywidualnych decyzji administracyjnych nie jest to możliwe.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie prowadzi obecnie prac legislacyjnych dotyczących zmiany zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Rozważane jest jedynie przedłużenie terminu zawieszenia wymierzania kar za nieterminowe wydanie decyzji. Należy pokreślić, że jakiegokolwiek zmiany zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach wiejskich, w szczególności na obszarach gruntów rolnych, wymagają akceptacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Obecnie nie przewiduje się również prac legislacyjnych nad wprowadzeniem definicji luki w zabudowie. W upzp nie umieszczono takiej definicji oraz nie określono w jaki sposób należy wyznaczać luki w zabudowie. Z brzmienia przepisów art. 13d upzp oraz 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 wrysów (Dz. U. poz. 2758, z późn. zm.) wynika,

że pojęcie luki związane jest z zabudową istniejącą. Gmina ma zatem swobodę w definiowaniu i ustalaniu co będzie taką luką w zabudowie.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii analizuje zmiany w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczególnie na podstawie prowadzonego na zlecenie badania GUS PZP1 „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”. Dane z gmin zbierane są w ujęciu rocznym w podziale na gminy i zawierają oprócz innych danych m.in. szczegółowe informacje na temat wydanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (liczba wydanych decyzji, liczba decyzji odmownych, wydane decyzje w podziale na rodzaj inwestycji). Ponieważ plany ogólne gmin są w trakcie uchwalania, pierwsze częściowe dane na temat decyzji o warunkach zabudowy wydawanych na podstawie planu ogólnego będą dostępne w przyszłym roku po ukazaniu badania za rok 2026.

Do ministerstwa wpływa wiele wystąpień jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zmian w przepisach o planowaniu przestrzennym, dotyczących różnych zagadnień, m.in. nowelizacji upzp z 2023 r. W zależności od charakteru petycji i postulatów udzielana jest odpowiedź wyjaśniająca lub też podejmowane są analizy w celu rozpoczęcia prac legislacyjnych. Nadmieniam również, że od czasu wejścia w życie nowelizacji, Ministerstwo Rozwoju i Technologii opracowało kilka aktów prawnych mających formę zmian ustaw lub rozporządzeń, realizujących zgłaszane postulaty jednostek samorządowych w tym m.in.:

- został wydłużony termin obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z pierwotnego 31 grudnia 2025 r. na 31 sierpnia 2026 r. wraz innymi powiązanymi z tym terminami;
- zawieszono wymierzanie kar za nieterminowe wydanie decyzji o warunkach zabudowy o decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- ograniczono katalog organów właściwych do uzgadniania projektu planu ogólnego, zamieniając obowiązek uzgodnienia projektu na uzyskanie opinii;
- doprecyzowano przepisy w zakresie zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej;
- doprecyzowano przepisy w zakresie danych przestrzennych dla aktów planowania przestrzennego.

Odnosnie do pytania o wpływ nowych przepisów na wykonywanie prawa własności przez właścicieli nieruchomości wyjaśniam, że upzp określa wprost relację prawa własności do jej przepisów. W art. 6 upzp wskazano, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

W związku z powyższym, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ gminy waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 upzp).

Podkreślić należy, że plan ogólny gminy nie określa przeznaczenia terenu, a jedynie katalog przeznaczeń terenu możliwych do wyznaczenia w planach miejscowych. W upzp wskazano, że plan ogólny pomimo statusu aktu prawa miejscowego, nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności, w takim rozumieniu, że normy ustanawiane w planie ogólnym nie są wiążące wprost w przypadku podejmowania działań bezpośrednio wpływających na zagospodarowanie terenu, w tym procedur budowlanych (art. 13a ust. 6 upzp).

Zauważyć należy również, że wprowadzenie przepisów dotyczących planu ogólnego następuje w sposób stopniowy, umożliwiający dostosowanie obowiązujących aktów planistycznych oraz prowadzonych procedur do nowego systemu. Zgodnie z przepisami przejściowymi, wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych ani utraty ważności wydanych decyzji o warunkach zabudowy.

Informuję również, że w ocenie skutków regulacji do projektu nowelizacji (projekt UD369 z 2022/23) zawarto ogólną ocenę proponowanych rozwiązań dla następujących grup podmiotów: gminy, obywatele, właściciele nieruchomości, osoby posiadające decyzje o warunkach zabudowy, urbaniści, inwestorzy. Oceniony został również wpływ projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, wpływ na rynek pracy, środowisko naturalne, demografię i rozwój lokalny. Ocena skutków regulacji wraz z projektem i uzasadnieniem jest publicznie dostępna na stronie podmiotowej RCL, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, w grupie projektów archiwalnych.

Odnosnie do pytania o stan opracowania przez gminy planów ogólnych, informuję, że prace nad uchwaleniem rozpoczęło ok. 2358 gmin (wg danych dotyczących zgłoszenia danych przestrzennych dla planu ogólnego) na 2479 gmin w Polsce, co stanowi 95% gmin, z czego wg roboczych danych z 31 sierpnia plan ogólny uchwaliło już ponad 41,47% gmin.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2026 r. poz. 781), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowały moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r.

Reforma planowania przestrzennego jest jednym z kamieni milowych przewidzianych do realizacji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), wymienionym w części grantowej w komponencie A „Odporność i konkurencyjność gospodarki” jako „A.1.3 Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego”. Umożliwia to pozyskanie środków dla podmiotów zaangażowanych we wdrożenie reformy. W ocenie Instytucji Koordynującej KPO (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmująca przesunięcie terminu obowiązywania studium, skutkująca wydłużeniem terminu realizacji planu ogólnego gminy poza okres realizacji KPO, stanowiłaby odwrócenie kamienia milowego „A12G Wejście w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym”, zrealizowanego i rozliczonego z Komisją Europejską w ramach reformy A1.3. Data 31 sierpnia 2026 r. jest datą graniczną KPO i żadne działania podjęte po tym terminie w celu osiągnięcia wskaźników nie będą mogły zostać uznane za kwalifikowalne oraz będą brane przez Komisję Europejską pod uwagę przy ocenie ostatniego wniosku o płatność (do którego przypisany jest wskaźnik A17G).

W chwili obecnej Ministerstwo nie prowadzi prac legislacyjnych dotyczących zmian w upzp, ze względu na trwający końcowy proces opracowywania planów ogólnych przez gminy.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii monitoruje funkcjonowanie przepisów pozostających we właściwości ministerstwa, w tym przede wszystkim upzp i nowelizacji, analizując zgłaszane postulaty i wnioski a także dane statystyczne. W uzasadnionych przypadkach podejmowane są działania legislacyjne. Jednocześnie wyjaśniam, że każdy przygotowywany w ministerstwie projekt ustawy, po zakończeniu uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania, jest przekazywany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /
w Ministerstwie Rozwoju i Technologii