

# Plan ogólny gminy

---

dr hab. Jakub Szlachetko, prof. UG



# Porządek obrad

- 1) Model lokalnego planowania przestrzennego**
- 2) Uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy**
- 3) Plan ogólny gminy**
  - 1) Konstrukcja prawna
  - 2) Forma redakcyjna
  - 3) Elementy treściowe
- 4) Proces sporządzania i uchwalania planu ogólnego gminy**
- 5) Koszty sporządzenia planu ogólnego gminy**
- 6) Odpowiedzialność odszkodowawcza**



# Zmiany w ustawie planistycznej

- 1) Strategia rozwoju lokalnego punktem wyjścia w procesie kształtowania polityki przestrzennej;**
- 2) Zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego planem ogólnym gminy;**
- 3) Wprowadzenie – w ramach planów ogólnych – stref przestrzennych oraz obszarów uzupełniania zabudowy;**
- 4) Zintegrowany plan inwestycyjny nową postacią rodzajową miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;**
- 5) Wprowadzenie *de facto* trzech rodzajów decyzji o warunkach zabudowy, a docelowo także terminowości decyzji;**
- 6) Nowe zasady partycypacji społecznej, w tym konsultacji.**



# Model lokalnego planowania przestrzennego





# Model lokalnego planowania przestrzennego

Wykaz instrumentów:

- **strategia rozwoju gminy;**
- **plan ogólny gminy;**
- **miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym:**
  - zintegrowany plan inwestycyjny;
  - miejskowy plan rewitalizacji;
- **uchwała krajobrazowa (reklamowa);**
- **decyzja lokalizacyjna, w tym:**
  - decyzja o warunkach zabudowy;
  - decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- **inne (specustawy).**



# Uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy



# Uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy

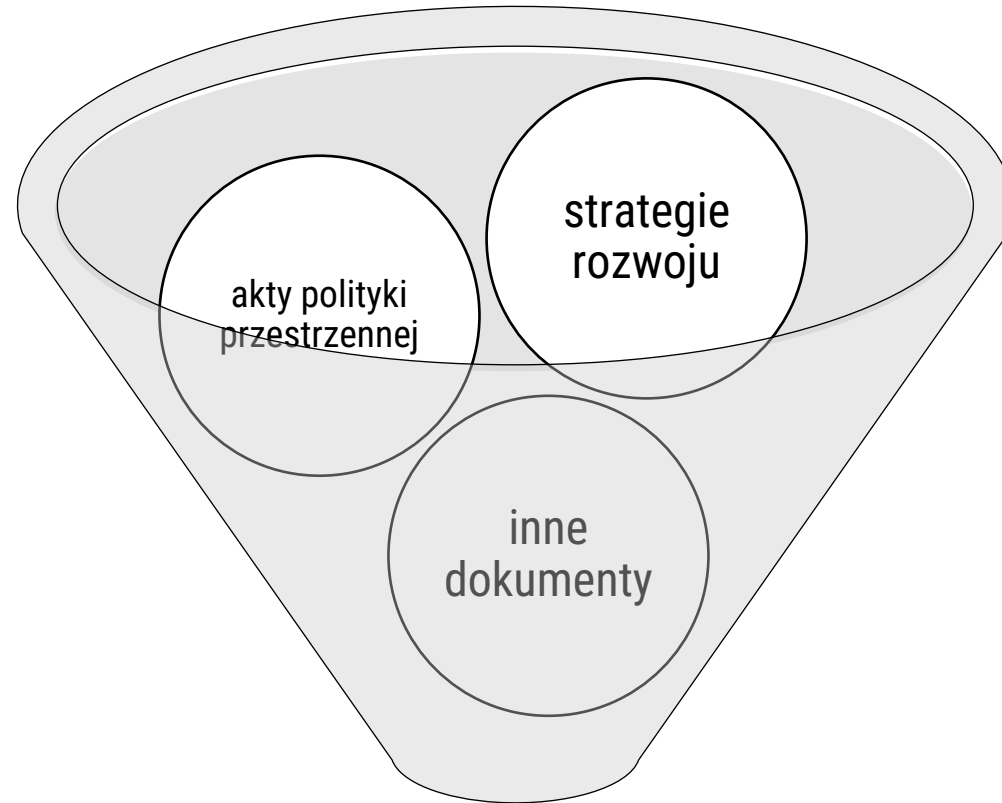
Art. 13b u.p.z.p.:

"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: (...);
- 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 (...);
- 7) zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie."



# Uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy



**Plan ogólny gminy**





# Strategie rozwoju

W planie ogólnym uwzględnia się m.in. ustalenia:

- **strategii rozwoju gminy;**
- **strategii rozwoju ponadlokalnego (o ile uchwalono).**



# Strategie rozwoju

Zgodnie z art. 10e ust. 3 **strategia rozwoju gminy określa** w szczególności:

- 1) **cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;**
- 2) **kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;**
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) **model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;**
- 5) **ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;**
- 6) **obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa oraz kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;**
- 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 9) ramy finansowe i źródła finansowania.



# Strategie rozwoju

**Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy**, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, określa:

- strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych;
- system powiązań przyrodniczych;
- główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych;
- główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej.



# Strategie rozwoju

**Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczą m.in.:**

- zasad ochrony środowiska i jego zasobów (ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu);
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej;
- zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego;
- zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego;
- kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej;
- zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.



# Strategie rozwoju

Art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw:

**„Do dnia 31 grudnia 2025 r. ustalenia planu ogólnego gminy określa się, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, o ile gmina dysponuje strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju ponadlokalnego, których opracowanie zostało wszczęte od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”**



# Strategie rozwoju

**Od dnia 1 stycznia 2026 roku** art. 10e u.s.g. będzie miał następujące brzmienie:

„1. Gmina **opracowuje** strategię rozwoju gminy.

1a. Gmina **może nie opracować** strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego.”



# Akty polityki przestrzennej

W planie ogólnym uwzględnia się m.in.:

- **plan zagospodarowania przestrzennego województwa;**
- **audyt krajobrazowy (oraz krajobrazy priorytetowe);**
- **opracowanie ekofizjograficzne;**
- **bilans terenów pod nową zabudowę mieszkaniową;**
- **rozmieszczenie istniejących i planowanych obiektów infrastruktury społecznej, transportowej i technicznej (decyzje lokalizacyjne).**



# Inne dokumenty

W planie ogólnym uwzględnia się m.in.:

- formy ochrony zabytków;
- formy ochrony przyrody i ich otuliny;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- grunty rolne stanowiące użytki rolne klasy I-III;
- grunty leśne;
- obszary uzdrowisk i obszary ochrony uzdrowiskowej;
- tereny zamknięte;
- obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji;
- tereny górnicze i obszary górnicze;
- udokumentowane złoża kopalin;





# Konstrukcja prawna



# Plan ogólny

Plan ogólny to:

- **akt polityki sektorowej (przestrzennej);**
- **akt prawa miejscowego** (a więc źródło powszechnie obowiązującego prawa);
- **dokument o charakterze obligatoryjnym** (musi obowiązywać w każdej gminie, na całym jej obszarze).



# Plan ogólny

Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, co wywołuje określone konsekwencje:

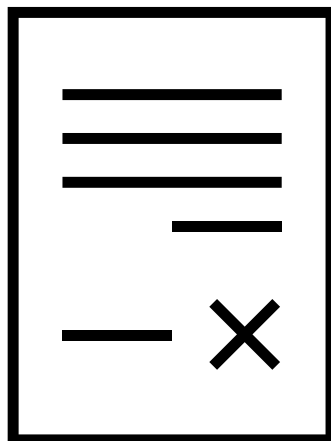
- konstrukcja i redakcja powinny spełniać wymogi zasad techniki prawodawczej;
- podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- wywołuje skutki prawne wobec podmiotów trzecich (np. mieszkańców, inwestorów);
- podmioty trzecie mają prawo do zaskarżenia planu ogólnego do sądu administracyjnego;
- jest brany pod uwagę przy ocenie legalności zarówno planów miejscowych, jak i decyzji o warunkach zabudowy.



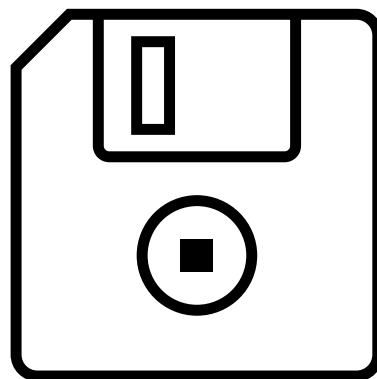
# Forma redakcyjna

# Forma redakcyjna

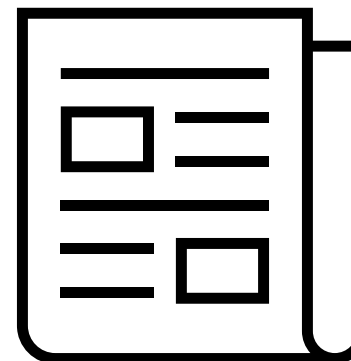
uchwała



plik GML



uzasadnienie





# Forma redakcyjna

Wraz z projektem planu ogólnego sporządza się **uzasadnienie**, składające się z części:

- **tekstowej;**
- **graficznej.**



# Forma redakcyjna

Część tekstowa uzasadnienia wyjaśnia przyczyny ustalenia:

- **stref planistycznych;**
- **gminnych standardów urbanistycznych;**
- **obszarów zabudowy śródmiejskiej;**
- **obszarów uzupełniania zabudowy.**

Dodatkowo uzasadnienia określa **sposoby uwzględnienia w planie ogólnym uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy** (spójność systemu).



# Forma redakcyjna

Część graficzną uzasadnienia stanowi prezentacja graficzna:

- **danych przestrzennych** utworzonych dla planu ogólnego;
- **granic działek ewidencyjnych** (pochodzących z ewidencji gruntów i budynków);
- **obiektów przestrzennych**, stanowiących uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy.





# Elementy treściowe



# Elementy treściowe

Elementy treściowe prawodawca dzieli na:

- **ustalenia obligatoryjne:**
  - strefy planistyczne;
- **ustalenia fakultatywne:**
  - gminne standardy dostępności do obiektów infrastruktury społecznej;
  - obszary zabudowy śródmiejskiej;
  - obszary uzupełniania zabudowy.

# Elementy treściowe

Plan ogólny wiąże organy gminy, przy czym:

- **strefy planistyczne, standardy urbanistyczne oraz obszary zabudowy śródmiejskiej** – uwzględnia się w planach miejscowych oraz stanowią podstawę wydawania decyzji o warunkach zabudowy;
- **obszary uzupełniania zabudowy** – stanowią podstawę wydawania decyzji o warunkach zabudowy (więc w razie braku takich obszarów nie ma podstaw do wydawania przedmiotowych decyzji).



# Strefy planistyczne

Gminy będą **musiały ustalić**:

- **katalog stref planistycznych** – spośród rodzajów stref planistycznych określonych w ustawie i scharakteryzowanych w rozporządzeniu;
- **wartości parametrów i wskaźników urbanistycznych dla poszczególnych stref planistycznych** – według zasad i progów określonych przez prawodawcę; takimi „parametrami i wskaźnikami” są: (1) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy, (2) udział powierzchni zabudowy, (3) maksymalna wysokość zabudowy, (4) udział powierzchni biologicznie czynnej.



# Strefy planistyczne

Art. 13m ust. 2 u.p.z.p.:

„Minister właściwy do spraw budownictwa (...) **określi, w drodze rozporządzenia:**

- 1) **charakterystykę stref planistycznych**, w tym ich profil funkcjonalny oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej,
- 2) **sposób obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych**
- 3) **sposób tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych**,
- 4) **sposób przygotowania projektu planu ogólnego**,
- 5) sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych,
- 6) sposób dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu ogólnego,
- 7) sposób wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego”.



# Strefy planistyczne

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.



# Strefy planistyczne: Zasady rozłączności

**Ustawodawca wprowadza bezwarunkową zasadę rozłączności stref planistycznych. Na danym obszarze może obowiązywać jedynie jedna strefa planistyczna.**

Art. 13c ust. 1 u.p.z.p.:

„Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne”.



# Strefy planistyczne: Zasady elastyczności

**Ustawodawca wprowadza możliwość nadawania tym samym strefom planistycznym różnych parametrów i wskaźników urbanistycznych.**

Par. 5 ust. 2 r.w.t.o.b.:

„W katalogu, o którym mowa w art. 13e ust. 2 ustawy, dopuszcza się wyznaczenie więcej niż jednej strefy planistycznej o tej samej nazwie i profilu funkcjonalnym różniących się wartościami parametrów i wskaźników urbanistycznych”.





# Strefy planistyczne:

## (1-3) Strefy wielofunkcyjne

Wyznaczając strefy wielofunkcyjne **w pierwszej kolejności uwzględnia się:**

- obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej;
- obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy.



# Strefy planistyczne:

## (1-3) Strefy wielofunkcyjne

W strefach planistycznych 1-3 suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

W przypadku gdy na obszarach, o których mowa powyżej, suma chłonności terenów niezabudowanych jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych 1-3 jedynie na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.



# Strefy planistyczne:

## (1-3) Strefy wielofunkcyjne

**W ramach każdej strefy wielofunkcyjnej domyślnie dopuszczono wyznaczenie terenów związanych z ich bieżącą obsługą w zakresie komunikacji oraz infrastruktury technicznej (o powierzchni do 0,5 ha).**

Inwestycje o dużej powierzchni oraz szczególnie istotne inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym powinny jednak zostać ujęte w ramach dedykowanych stref komunikacyjnych (np. lotniska, dworce i linie kolejowe, autostrady i drogi ekspresowe).



# Strefy planistyczne:

## (4-5) Strefa usługowa

**Strefa usługowa została wydzielona z myślą o dużych kompleksach monofunkcyjnych związanych z realizacją usług administracji, edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury, sportu, ale także usług biurowych czy kultu religijnego.**

Z uwagi na szczególny charakter zagospodarowania przestrzeni związanej z realizacją handlu wielkopowierzchniowego, w tym dużą terenochłonnością, wpływem na układ komunikacyjny oraz krajobraz, dla tego rodzaju działalności wydzielono osobną strefę planistyczną, jedyną w której możliwe będzie realizowanie tego typu inwestycji.



# Strefy planistyczne:

## (12) Strefa otwarta

**Obszary, które gminy będą chciały chronić przed ekspansją zabudowy określane będą strefami otwartymi.** W profilu funkcjonalnym tej strefy wskazano:

- tereny lasów;
- tereny rolnictwa;
- tereny wód;
- oraz tereny zieleni naturalnej.

**Możliwości sytuowania obiektów budowlanych będą w tej strefie bardzo ograniczone.** Domyślnie w ramach tej strefy dopuszczono realizację urządzeń odnawialnych źródeł energii.



# Strefy planistyczne:

## (13) Strefa komunikacyjna

**Strefy komunikacyjne przewidziano dla dużych obiektów infrastruktury komunikacyjnej, istniejących lub których lokalizacja została już ustalona poprzez wyznaczenie linii rozgraniczających teren inwestycji. W strefie tej znajdują się m.in.:**

- lotniska;
- dworce i linie kolejowe;
- autostrady i drogi ekspresowe.

Drogi niższych klas oraz obiekty obsługujące transport w skali lokalnej (inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym) należy włączać do innych stref, których obsłudze służą.



# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

Przez „parametry i wskaźniki urbanistyczne” należy rozumieć:

- maksymalną nadziemną intensywność zabudowy;
- udział powierzchni zabudowy;
- maksymalną wysokość zabudowy;
- udział powierzchni biologicznie czynnej.



# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

Wartość maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy określa się:

- **obowiązkowo** dla stref 1-7;
- **fakultatywnie** dla stref 8-13.





# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

Wartość maksymalnego udziału powierzchni zabudowy zabudowy określa się:

- **obowiązkowo** dla stref 1-7;
- **fakultatywnie** dla stref 8-13.



# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

Wartość maksymalnego wysokości zabudowy określa się:

- **obowiązkowo** dla stref 1-7;
- **fakultatywnie** dla stref 8-13.



# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

We wszystkich stref planistycznych ustala się **minimalną wartość** udziału powierzchni biologicznie czynnej.



# Strefy planistyczne:

## Parametry i wskaźniki urbanistyczne

**Ustalenie progu minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w każdej strefie stanowi narzędzie do zwiększania odporności i adaptacji miast do zmian klimatu oraz służy kreowaniu bardziej przyjaznej do życia przestrzeni. Często podnoszonym problemem w związku z realizacją inwestycji, zwłaszcza w zakresie przestrzeni publicznych, jest tzw. „betonoza”, która generuje „miejskie wyspy ciepła” oraz ogranicza retencję wody opadowej.**

**Szczególne warunki dotyczące PBC dotyczyć będą obszarów zabudowy śródmiejskiej, w których z uwagi na uwarunkowania wynikające z istniejącej zabudowy dopuszczono zmniejszenie wartości wskazanych dla stref o 50%.**



# Standardy dostępności do obiektów infrastruktury społecznej

Pojęcie „standardów” (z różnymi kwantyfikatorami) znane jest ustawodawstwu z tzw. specustawy mieszkaniowej. **Są to jednak odmienne reżimy prawne, których nie można ze sobą utożsamiać** – są one stosowane w do odmiennych procesów:

- standardy urbanistyczne ze specustawy mieszkaniowej – dotyczą jedynie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- standardy dostępności ze znowelizowanej u.p.z.p. – dotyczą planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy.



# Ustawowe standardy dostępności

Gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej obejmują zasady zapewnienia dostępu do następujących obiektów infrastruktury społecznej:

- **szkoły podstawowej;**
- **obszarów zieleni publicznej.**

Innych standardów dostępności ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.



# Ustawowe standardy dostępności

Przez zapewnienie dostępu do **szkoły podstawowej** rozumie się położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż:

- **1.500 m w miastach,**
- **3.000 m poza miastami**

liczonej jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy tej działki do budynku szkoły podstawowej.



# Ustawowe standardy dostępności

Przez zapewnienie dostępu do **obszarów zieleni publicznej** rozumie się położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż:

- **1.500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3,0 ha oraz**
- **3.000 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.





# Ustawowe standardy dostępności

W ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej dopuszcza się:

- **ustalenie innych wartości odległości** do obiektów infrastruktury społecznej;
- **ustalenie innych wartości powierzchni** obszarów zieleni publicznej – jednakże „inne wartości powierzchni” nie mogą być mniejsze niż 50% wartości ustawowej.



# Modyfikacje standardów dostępności

W ramach gminnych standardów dostępności dopuszcza się:

- **ustalenie zasad zapewnienia dostępu do innych rodzajów obiektów** (przedszkola, żłobka, ambulatorium podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domu kultury, domu pomocy społecznej, urządzonego terenu sportu, przystanku publicznego transportu zbiorowego, placówki pocztowej, apteki oraz posterunku policji lub posterunku jednostki ochrony przeciwpożarowej);
- **ustalenie różnych regulacji dla różnych obszarów gminy**, w tym objęcie standardami części obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów;
- **wyłączenie terenów zabudowy zagrodowej z obowiązku zapewnienia dostępu do określonych obiektów infrastruktury społecznej.**



# Skutki ustanowienia standardów dostępności

**W przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wyznaczyć teren o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej, jeżeli każda działka ewidencyjna na tym terenie:**

- spełnia gminne standardy dostępności poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej **oraz**
- posiada drogi dojścia istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu lub możliwe do realizacji na podstawie tego lub innego planu.



# Skutki ustanowienia standardów dostępności

**W przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności do obiektów 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 poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej **oraz**
- posiada drogi dojścia istniejące w dniu wydania tej decyzji.



# Obszar zabudowy śródmiejskiej

Art. 2 pkt 23 u.p.z.p.:

„Ilekcroć w ustawie jest mowa o "obszarze zabudowy śródmiejskiej" - należy przez to rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej”



# Obszar zabudowy śródmiejskiej

Dla zabudowy śródmiejskiej prawodawca przewidział inne (bardziej liberalne) warunki techniczne w zakresie:

- **odległości pomiędzy budynkami** (par. 13 r.w.t.o.b.);
- **nasłonecznienia placów zabaw i miejsc rekreacji** (par. 40 ust. 2 r.w.t.o.b.; norma wynosi 2h zamiast 4h);
- **nasłonecznienia żłobków i przedszkoli** (par. 60 ust. 3 r.w.t.o.b.; norma wynosi 1,5h zamiast 3h);
- **nasłonecznienia pomieszczeń wielopokojowych** (par. 60 ust. 2 i 3 r.w.t.o.b.; norma wynosi 1,5 zamiast 3h);
- **nasłonecznienia pomieszczeń jednopokojowych** (par. 60 ust. 2 i 4 r.w.t.o.b.; przepis zeruje normę wynoszącą 3h);
- **Instalowania urządzeń dźwigowych, wind** (par. 193).



# Obszar uzupełniania zabudowy

To konstrukcja prawna służąca ograniczeniu wykorzystywania przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie obowiązującymi przepisami:

- **warunki zabudowy można wydawać jedynie na obszarze uzupełniania zabudowy określonym w planie ogólnym;**
- **warunków zabudowy nie można wydawać poza obszarem uzupełniania zabudowy;**
- w razie braku określenia w planie ogólnym obszaru uzupełniania zabudowy warunków zabudowy nie można wydawać w ogóle.



# Obszar uzupełniania zabudowy

Art. 61 ust. 1 pkt. 1a u.p.z.p.:

„Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: (...) teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy”.





# Obszar uzupełniania zabudowy

Art. 13m ust. 1 u.p.z.p.:

„**Minister** właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi **określi, w drodze rozporządzenia, sposób wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy**, uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy”.



# Obszar uzupełniania zabudowy

Projektowane rozporządzenia określa mechanizm delimitacji obszaru uzupełniania zabudowy. Należy kolejno:

- 1) **określić zgrupowanie co najmniej 5 budynków**, pomiędzy którymi największa odległość nie przekracza 100 metrów;
- 2) **wyznaczenie buforu** (obszaru poprzez obrys poprowadzony w odległości 50 metrów od zgrupowania budynków);
- 3) **wypełnienie enklaw** (dodaje się obszary o powierzchni nie większej niż 5.000 metrów kwadratowych, mieszczące się w wyznaczonym obrysie);
- 4) **korekta na obszarach ekspansji**;
- 5) **Korekta fakultatywna.**



# Obszar uzupełniania zabudowy:

## (1) określenie zgrupowanie 5 budynków

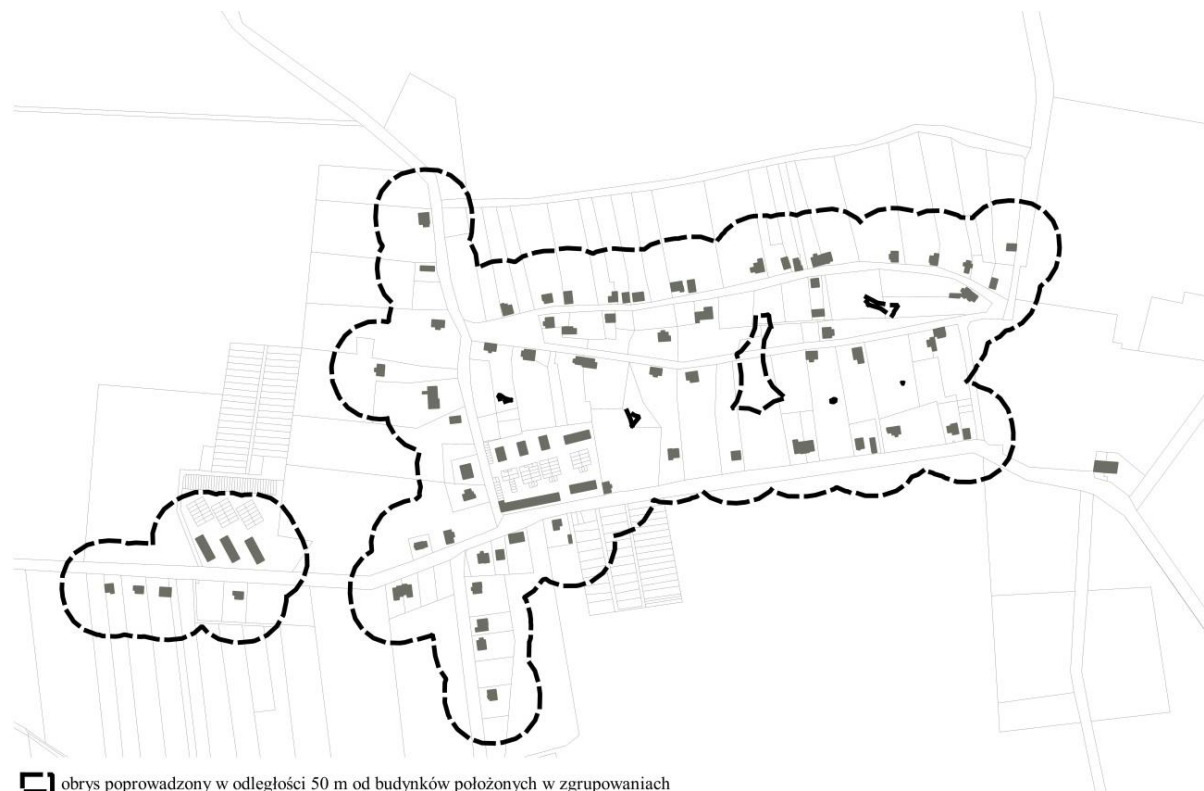
**Gmina identyfikuje zgrupowanie minimum 5 budynków o określonych w przepisach funkcjach, pomiędzy którymi odległość jest nie większa niż 100 m.**

Jest to czynność łatwa do wykonania przy wykorzystaniu narzędzi GIS. Korzystając z oprogramowania tego typu wystarczy wyizolować obiekty reprezentujące budynki o wskazanej funkcji

# Obszar uzupełniania zabudowy: (2) wyznaczenie tzw. buforu

**Wokół wyizolowanych budynków  
wyznacza się bufor o szerokości 50 m.  
Dzięki tej czynności powinna zostać  
wypełniona większość przestrzeni między  
budynkami.**

Niepożądanym skutkiem ubocznym  
czynności mogą być np. luki w ramach  
obszaru.



# Obszar uzupełniania zabudowy: (3) wypełnienie tzw. enklaw

**Następnie wypełniane są enklawy w obszarze powstałym w kroku drugim, jednak tylko te luki, których powierzchnia wynosi nie więcej niż 5.000 m<sup>2</sup>.**

Dzięki temu rozwiązaniu niewielkie obszary z każdej strony otoczone zabudową, ale na tyle od niej odległe, że zostały wyłączone w wyniku wykonanych wcześniej analiz, zostaną zaliczone w poczet terenów, dla których zasadne jest umożliwienie uzupełniania zabudowy.



# Obszar uzupełniania zabudowy: (4) korekta na obszarach ekspansji

**Następnie spod wyznaczonego obszaru wyłącza się pas o szerokości 40 metrów liczony po obwodzie (od strony terenów otwartych).**

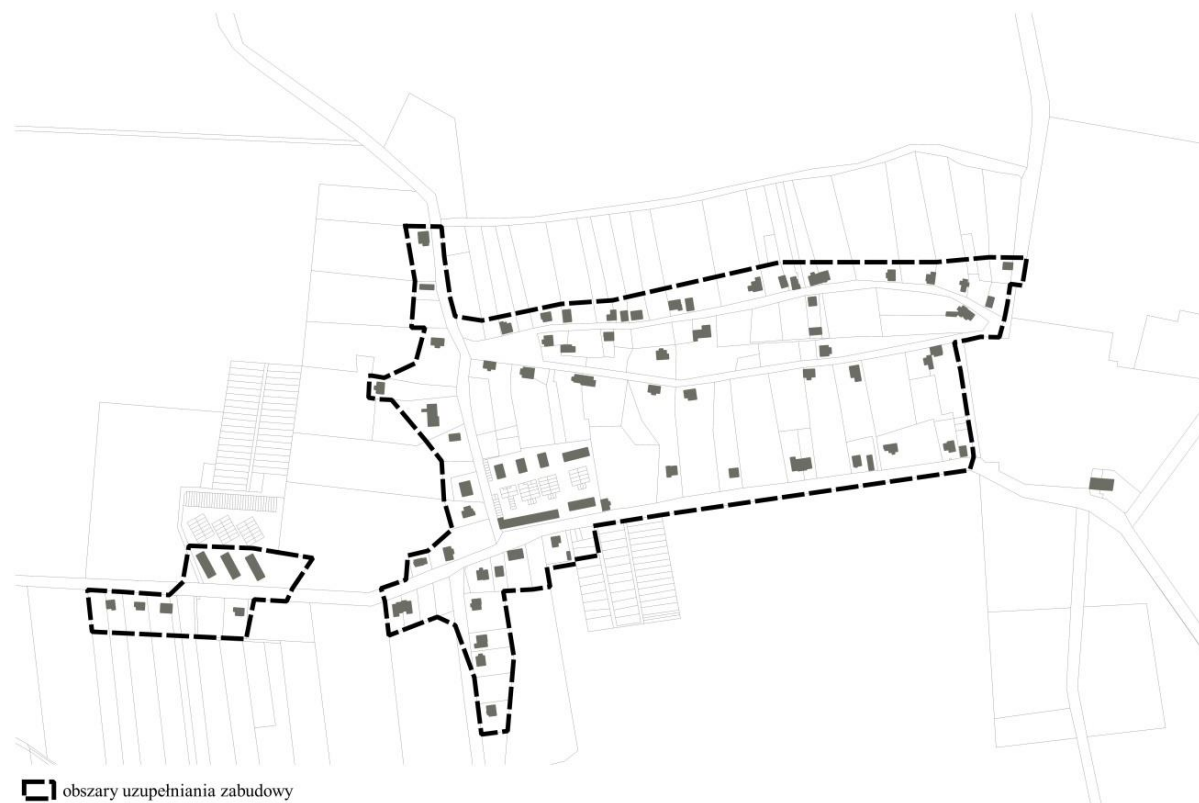
Rozwój zabudowy w tym pasie nie powinien być uznawany za uzupełnianie zabudowy – ale za ekspansję zabudowy na tereny dotychczas niezabudowane, czyli tzw. *greenfield*.



# Obszar uzupełniania zabudowy: (5) korekta fakultatywna

**Dopuszcza się rozszerzenie granic obszaru uzupełniania zabudowy, uwzględniając lokalne uwarunkowania, jednak nie więcej niż o powierzchnię ustaloną według wzoru.**

Metody oparte na analizie czysto geometrycznej nie dają „życiowych” rezultatów. Stąd kompetencja organów do dokonania „korekt dyskrecjonalnych”. W szczególności chodzi o nawiązanie obszaru uzupełniania zabudowy do granic działek ewidencyjnych oraz zachowanie regularności kształtu granicy tego obszaru.





# Obszar uzupełniania zabudowy

Wzór na korektę fakultatywną:

$$P_p = 25\% \times (P_b - P_u)$$

gdzie:

$P_p$  – maksymalna powierzchnia powiększenia obszaru uzupełnienia zabudowy;

$P_b$  – powierzchnia obszaru wyznaczonego w krokach 1–3;

$P_u$  – powierzchnia obszaru uzupełnienia zabudowy wyznaczonego w kroku 4.





# Obszar uzupełniania zabudowy

Należy podkreślić, że opisany mechanizm delimitacji obszarów uzupełniania zabudowy pozwala ustalić obszar maksymalny. **Gmina może:**

- **wyznaczyć obszar mniejszy od obszaru maksymalnego;**
- **nie wyznaczać obszaru uzupełniania zabudowy wcale.**



# Proces sporządzania i uchwalania



# Proces sporządzania i uchwalania

Kroki planistyczne:

- 1) **Rada gminy** podejmuje uchwałę o przystąpieniu;
- 2) **Wójt, burmistrz, prezydent miast** sporządza projekt, pozyskuje opinie i uzgodnienia, organizuje konsultacje społeczne;
- 3) **Rada gminy** podejmuje uchwałę o przyjęciu lub odmowie przyjęcia;
- 4) **Wojewoda** ocenia legalność i odpowiada za ogłoszenie planu ogólnego.



# 1) Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego to tzw. uchwała intencyjna, nie mająca charakteru normatywnego. **Wywołuje następujące skutki:**

- **uruchamia proces** sporządzania projektu planu ogólnego;
- **zobowiązuje wójta, burmistrza, prezydenta miasta** do podjęcia dalszych czynności.



# 1) Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu

Rada Gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu:

- z własnej inicjatywy;
- na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- w wyniku zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.



## 2) Wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu ogólnego

Organ wykonawczy odpowiada za czynności (kolejno):

- 1) realizacja obowiązku informacyjnego;
- 2) partycypacja społeczna w formie wniosków;
- 3) sporządzenie projektu (wersji pierwszej);
- 4) współdziałanie w formie opinii i uzgodnień;
- 5) aktualizacja projektu (wersja druga);
- 6) partycypacja społeczna w formie konsultacji;
- 7) aktualizacja projektu (wersja trzecia);
- 8) ponowienie czynności w niezbędnym zakresie;
- 9) przedstawienie projektu (wraz z dokumentami towarzyszącymi) radzie gminy.



## 2.1) Realizacja obowiązku informacyjnego

Organ wykonawczy:

- **ogłasza społeczności lokalnej o podjęciu uchwały** intencyjnej, a także o możliwości składania wniosków do planu (w terminie nie krótszym niż 21 dni od ogłoszenia);
- **zawiadamia organy opiniujące i uzgadniające o podjęciu uchwały** intencyjnej, a także o możliwości składania wniosków do planu (w terminie nie krótszym niż 21 dni od zawiadomienia).



## 2.2) Partycypacja społeczna w formie wniosków

Wniosek do pismo „względnie skuteczne”. Organ ma obowiązek zapoznać się z treścią wniosku, ale nie ma prawnego obowiązki, by wniosek uwzględnić w projekcie.





## 2.3) Sporządzenie projektu (wersji pierwszej)

Organ wykonawczy sporządza pierwszą wersję projektu planu ogólnego na podstawie:

- uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, a w szczególności strategii rozwoju gminy;
- opracowań eksperckich;
- wniosków złożonych do projektu przez mieszkańców oraz organy opiniujące i uzgadniające.



## 2.3) Sporządzenie projektu (wersji pierwszej)

Jednocześnie organ wykonawczy sporządza:

- uzasadnienie planu ogólnego;
- prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana.

Projekt, uzasadnienie oraz prognozą podlegają udostępnieniu w Rejestrze Urbanistycznym.



## 2.4) Uzgodnienia i opinie

Konstrukcja prawna opinii i uzgodnień jest następująca:

- opinia – ma charakter niewiążący;
- uzgodnienie – ma charakter wiążący.

## 2.4) Uzgodnienia i opinie

Opinię wydają **m.in.:**

- gminna komisja urbanistyczno-architektonicznej;
- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci sąsiadujących gmin;
- zarząd związku metropolitalnego;
- marszałek województwa (w zakresie udokumentowanych kopalni i wód podziemnych)
- regionalny dyrektor ochrony środowiska (o ile odstąpiono od oceny oddziaływania na środowisko);
- minister właściwy do spraw zdrowia (w zakresie obszarów uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej).



## 2.4) Uzgodnienia i opinie

Uzgodnienia wydają **m.in.:**

- zarząd powiatu;
- zarząd województwa
- wojewoda;
- wojewódzki konserwator zabytków (w zakresie ochrony zabytków)
- dyrektor parku narodowego (w zakresie wpływu na park narodowy);
- minister właściwy do spraw środowiska (w zakresie udokumentowanych złóż kopalin).



## 2.5) Aktualizacja projektu (wersja druga)

Organ aktualizuje projekt o opinie i uzgodnienia.



## 2.6) Konsultacje społeczne

Organ przeprowadza konsultacje społeczne zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w rozdziale 1a u.p.z.p.



## 2.7) Aktualizacja projektu (wersja trzecia)

Organ aktualizuje projekt o wyniki konsultacji społecznych.



## 2.8) Ponowienie czynności w niezbędnym zakresie

Organ aktualizuje projekt o wyniki konsultacji społecznych.





## 2.9) Przedstawienie projektu radzie gminy

Organ wykonawczy przedstawia radzie gminy:

- projekt planu ogólnego;
- raport z konsultacji społecznych.



### 3) Rada gminy podejmuje uchwałę o przyjęciu lub odmowie przyjęcia planu

Rada gminy działając na podstawie ustawy o samorządzie gminnym oraz statutu podejmuje decyzję w kwestii plany ogólnego. Warianty decyzyjne:

- **uchwała w sprawie przyjęcia planu ogólnego;**
- **uchwała w sprawie stwierdzenia konieczności dokonania zmian w planie ogólnym;**
- **uchwała w sprawie odmowy przyjęcia planu ogólnego.**



### 3) Rada gminy podejmuje uchwałę o przyjęciu lub odmowie przyjęcia planu

Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w projekcie planu ogólnego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag lub wniosków wymagających ponowienia uzgodnień, ponowieniu podlegają określone czynności:

- aktualizacja Rejestru Urbanistycznego;
- wystąpienie o uzgodnienia;
- uwzględnienie uzgodnień w projekcie;
- przedstawienie projektu radzie gminy.

Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu ogólnego objęta zmianą.



## 4) Wojewoda ocenia legalność

Organ wykonawczy gminy przekazuje wojewodzie:

- **uchwałę w sprawie przyjęcia planu ogólnego;**
- **załączniki;**
- **dokumentację prac planistycznych** (treść pojęcia określa rozporządzenie; są to np.: uchwała intencyjna, lista autorów planu ogólnego, dowody publikacji ogłoszeń oraz zawiadomień, prognoza oddziaływania na środowisko, uzgodnienia i opinie, wykazu wniosków do projektu, raporty z konsultacji społecznych, uzasadnienie planu ogólnego).



## 4) Wojewoda ocenia legalność

Wojewoda:

- na podstawie art. 28 u.p.z.p. oraz przepisów ustawy o samorządzie gminnym **ocenia legalność planu ogólnego** („ocenia zgodność z przepisami prawnymi”);
- na podstawie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych **kieruje uchwałą do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**



# Proces zmiany

Istnieje możliwość zmiany planu ogólnego:

- **w całości;**
- **w części** (tzn. planu dla części obszaru gminy).

Zmiana planu ogólnego dla części obszaru gminy wymaga jednak dokonania zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzenia zmiany przestają być aktualne.



# Koszty sporządzenia





# Koszty sporządzenia

**Koszty sporządzenia planu ogólnego obciążają budżet gminy.**

Koszty sporządzenia zmiany planu ogólnego wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet związku metropolitalnego albo budżet powiatu.



# Odpowiedzialność odszkodowawcza

# Podstawy prawne roszczeń

Należy podkreślić, że odmienne są podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych dla poszczególnych aktów polityki przestrzennej oraz decyzji administracyjnych. W pewnym uogólnieniu:

- **plan ogólny** – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **nie przewiduje dedykowanych regulacji prawnych**, co oznacza, że można co najwyżej sięgać do przepisów ogólnych prawa cywilnego (kodeks cywilny);
- **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** – podstawa roszczeń znajduje się w art. 35, 36 i 37 u.p.z.p.;
- **decyzja o warunkach zabudowy** – art. 63 ust. 3 w zw. z art. 36 i 37 u.p.z.p.



# Kodeks cywilny

**Nie znajdzie zastosowania** art. 417 § 1 k.c.:

„Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.”



# Kodeks cywilny

Art. 417 in.1 § 1 k.c.:

„Jeżeli **szkoda** została wyrządzona przez **wydanie aktu normatywnego**, jej naprawienia można żądać **po stwierdzeniu** we właściwym postępowaniu **niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.**”



# Kodeks cywilny

Art. 417 in.1 § 4 k.c.:

„Jeżeli **szkoda** została wyrządzona przez **niewydanie aktu normatywnego**, którego **obowiązek wydania przewiduje przepis prawa**, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.”



# Kodeks cywilny

Konstrukcja roszczenia:

- istnienie **obowiązku prawnego** wydania aktu normatywnego;
- **niewydanie aktu normatywnego** przez właściwy organ;
- stwierdzenie **niezgodności niewydania aktu z przepisem** prawa;
- **powstanie szkody** wskutek niewydania aktu normatywnego;
- istnienie **związku przyczynowo-skutkowego** pomiędzy niewydaniem aktu a szkodą.



# Kodeks cywilny

Na podstawie art. 417 in.1 § 4 k.c. z powodu nieuchwalenia planu ogólnego do dnia 31 grudnia 2025 r. właścicielom nieruchomości oraz użytkownikom wieczystym będzie przysługiwało roszczenie odszkodowawcze. Podstawą roszczenia będzie szkoda związana z całkowitym zamrożeniem inwestycyjnym nieruchomości – bowiem bez planu ogólnego będzie możliwe ani wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ani uchwalenie planu miejscowego.





# Kodeks cywilny

Art. 421 k.c.:

„Przepisów art. 417, art. 417 in.1 i art. 417 in. 2 **nie stosuje się, jeżeli** odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest **uregulowana w przepisach szczególnych.**”

**Reforma planistyczna nie wprowadziła w zakresie planów ogólnych żadnych przepisów szczególnych, więc stosuje się – póki co – przepisy ogólne.** Należy jednak zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny może tę sytuację uznać za niekonstytucyjną lukę ustawodawczą, zobowiązując prawodawcę do uzupełnienia przepisów ustawy.



[WWW.IM.EDU.PL](http://WWW.IM.EDU.PL)