

Cicha rewolucja planistyczna – czyli jak plany ogólne gmin kształtują nowe zasady planowania przestrzennego w polskich gminach

Barbara Mariańska
Specjalista ds. Eksploatacji i Rozwoju Systemu AMRON

ANALIZA CENTRUM AMRON
9 listopada 2026



System planowania przestrzennego w Polsce został ukształtowany i zdefiniowany w ramach ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie ustawa ta doprowadziła do rozluźnienia zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego poprzez wprowadzenie możliwości uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy jako narzędzia alternatywnego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje te mogły być wydawane dla nieruchomości położonych w obszarze, dla którego nie obowiązywał MPZP. W 2025 r. pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiło jedynie nieco ponad 30%. Oznacza to, że dla pozostałych 70% codziennością była procedura wnioskowania i wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Warto zaznaczyć, iż do wnioskowania o wydanie takiej decyzji nie było wymagane posiadanie jakiegokolwiek tytułu prawnego do nieruchomości. Każda osoba fizyczna lub prawna posiadająca interes faktyczny mogła wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o WZ dla działki. Dodatkowo przepisy definiujące zasady wydawania decyzji o WZ nie przewidywały, aby musiała być ona zgodna z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (które było jedynym obowiązującym aktem prawa miejscowego). W rezultacie decyzja o WZ dla konkretnej działki mogła umożliwić realizację inwestycji odmienną od kierunku wskazanego przez gminę w studium. Weryfikując możliwość wydania decyzji o WZ organ sprawdzał jedynie spełnienie ustawowych przesłanek, tj.: zasada „dobrego sąsiedztwa", dostęp do drogi, wystarczające uzbrojenie, zgodność z przepisami odrębnymi i kwestia ochrony gruntów. Nie był jednak zobligowany do sprawdzenia zgodności wydawanej decyzji z ustaleniami studium. Bez wątpliwości była to luka, którą wielu inwestorów mogło wykorzystywać w celu realizacji nowych inwestycji według własnych założeń, z pominięciem zasad definiowanych w gminnych dokumentach.

Widząc niedoskonałości i luki tak ukształtowanego systemu prawnego planowania przestrzennego ustawodawca zdecydował się w 2023 r. na wprowadzenie szeregu zmian mających uszczelnić system planistyczny oraz uporządkować zasady kształtowania przestrzeni w Polsce.

Reforma planistyczna – główne założenia

Zmiany systemu planowania przestrzennego zostały wprowadzone poprzez ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Najistotniejszą wprowadzoną zmianą jest zdefiniowanie nowego aktu prawa miejscowego, jakim jest plan ogólny gminy. Nowy dokument zastępuje dotychczas obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które choć było dokumentem obowiązkowo sporządzanym przez gminę dla całego swojego obszaru, to nie było aktem prawa miejscowego. Oznaczało to, że nie było bezpośrednio obowiązujące dla mieszkańców, ale za to było wiążące dla organów gminy podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przestały obowiązywać 31 sierpnia 2026 r. Wchodzący w jego miejsce plan ogólny gminy dzieli obszar gminy na strefy planistyczne oraz określa gminne standardy urbanistyczne.

Warto zaznaczyć, że reforma ma w założeniach także uproszczenie procesu realizacji „większego" procesu inwestycyjnego, poprzez wprowadzenie nowego narzędzia współpracy samorządów z inwestorami pod nazwą zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI), który stanowić będzie szczególną formę planu miejscowego. ZPI tworzone mają być z inicjatywy inwestora (np. dewelopera) i obejmować sporządzenie projektu inwestycyjnego. Kolejnym etapem mają być negocjacje między inwestorem a samorządem lokalnym. ZPI obejmuje inwestycję główną (np. osiedle mieszkaniowe czy obiekt handlowy), a efektem może być także dodatkowa umowa dotycząca inwestycji uzupełniającej (np. budowa drogi, żłobka itp.). Ważne jest także, że ZPI, podobnie jak MPZP, stanowi akt prawa miejscowego. Narzędzie to otwiera możliwość inwestorom do projektowania własnej inwestycji (obligatoryjnie zgodnej z ustaleniami POG) oraz negocjowania z władzami lokalnymi na zasadzie pewnego rodzaju partnerstwa.

Plan ogólny gminy i wpływ nowej ustawy na decyzję o warunkach zabudowy

Ustawa z 2023 r. zobligowała wszystkie gminy w Polsce do uchwalenia planów ogólnych do 31 sierpnia 2026 r. Od 1 września 2026 r. w gminach nie posiadających uchwalonego planu ogólnego nie można wydawać nowych decyzji o warunkach zabudowy ani uchwalać nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Taki stan rzeczy, ogłoszony do publicznej wiadomości w 2023 r. spowodował powszechne zjawisko nagłego wnioskowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Przyglądając się szczegółowo zapisom ustawy:

- dla spraw o wydanie warunków zabudowy wszczętych przed 16.10.2025 r. – wydana decyzja jest bezterminowa;
- decyzje o warunkach zabudowy wydane po 1.01.2026 r. – wygasają po 5 latach od dnia, w którym stały się prawomocne



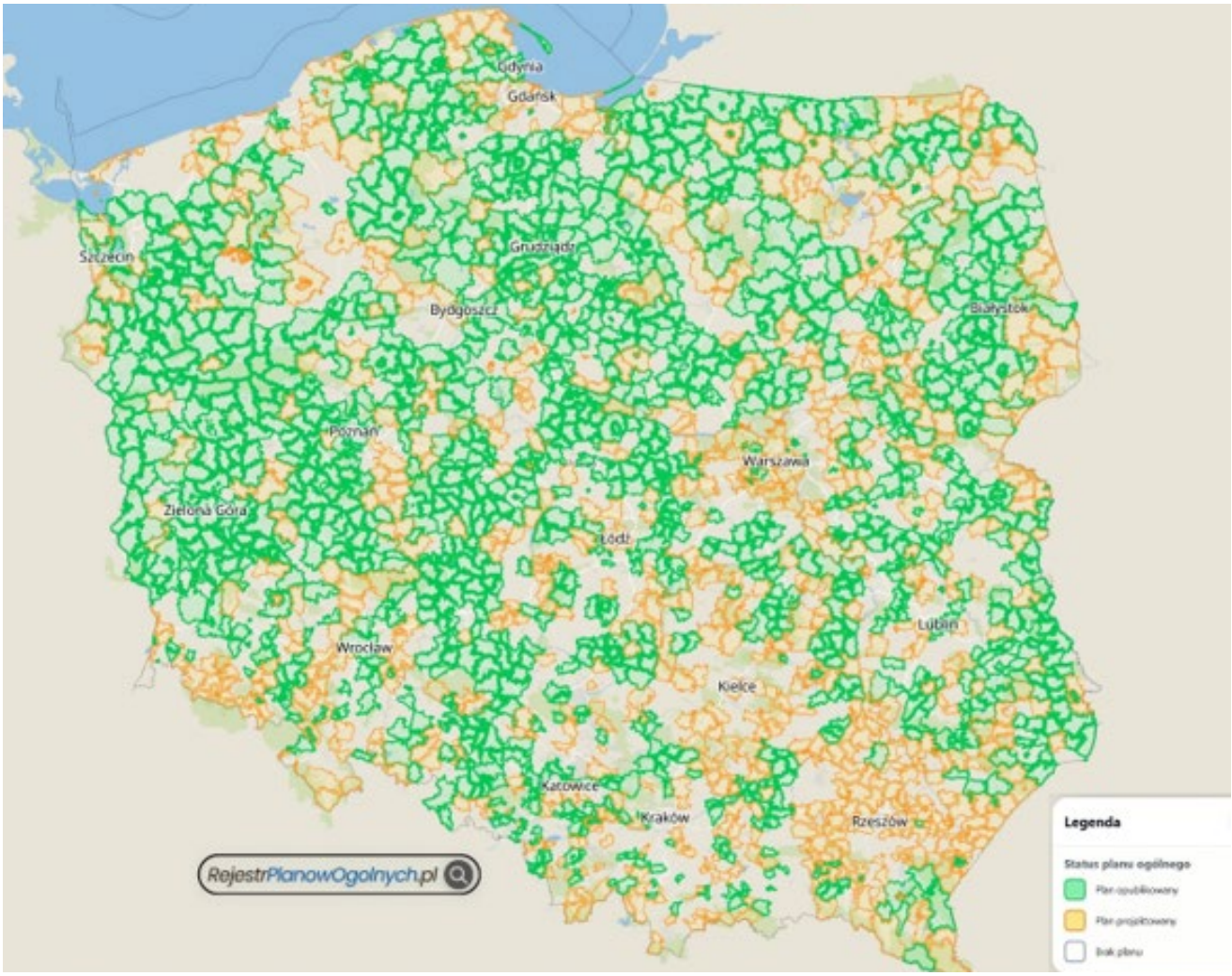
- od 1.09.2026 r. decyzji o warunkach zabudowy nie można wydawać w gminach, które nie mają uchwalonego planu ogólnego gminy.

Dodatkowo ustawa określa, że plan ogólny obligatoryjne musi określać strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. Natomiast fakultatywnie określić można również obszary uzupełnienia zabudowy (OUZ) oraz obszary zabudowy śródmiejskiej (OZŚ). W tym miejscu również znajduje się ważna informacja dot. wydawania nowych decyzji o warunkach zabudowy. Nowe decyzje można wydawać, jeśli gmina uchwaliła plan ogólny oraz określiła w nim obszary uzupełnienia zabudowy. Tylko w takich obszarach, według nowych zasad planowania przestrzennego, możliwe jest wnioskowanie i uzyskiwanie decyzji o WZ. Jeśli gmina odstąpi od (fakultatywnej) możliwości wskazania OUZ na swoim terenie w planie ogólnym – co do zasady w tej gminie nie będzie możliwości uzyskania żadnej decyzji o WZ.

Statystyki uchwalania planów ogólnych gmin

Jak wcześniej wskazano, gminy miały obowiązek uchwalić plany ogólne do 31 sierpnia 2026. Według danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii na 31 sierpnia plany ogólne zostały przyjęte i ogłoszone w 946 gminach (ok. 38% wszystkich samorządów lokalnych)[1] . Oznacza to, że ponad 60% gmin nie zdążyło opracować dokumentów przed 1 września 2026 r., w związku z czym do czasu jego uchwalenia nie mają możliwości uchwalania nowych MPZP ani wydawania decyzji o WZ. Obecnie (stan na 20.10.2026 r.) w Rejestrze Planów Ogólnych[2] widnieje 1151 opublikowanych planów ogólnych (to ok. 46% wszystkich gmin). Dodatkowo wskazano, że dla 679 gmin plan jest w fazie projektowania.

RYSUNEK 1. STATUSY PLANÓW OGÓLNYCH W POSZCZEGÓLNYCH GMINACH W POLSCE NA DZIEŃ 20.10.2026 R.



źródło: https://rejestrplanowogolnych.pl/ (dostęp: 20.10.2026 r.)

https://samorzad.infor.pl/wiadomosci/7670514,wiekszosc-gmin-weszla-we-wrzesien-bez-planow-ogolnych.html(dostęp:20.10.2026r.)
https://rejestrplanowogolnych.pl/ (dostęp: 20.10.2026 r.)



Warto również zaznaczyć, że samo opracowanie przez gminę POG nie oznacza jeszcze pełnego sukcesu. W wielu przypadkach plany zostają unieważnione przez wojewodów na etapie weryfikacji ich treści. W dużej części dotyczyło to m. in. grupy planów uchwalanych jako pierwszych w sytuacjach, gdy gminy spieszyły się z opracowaniem POG do terminu wskazanego w ustawie, popełniając mniejsze lub większe błędy w jego treści lub od strony formalnej i technicznej. Wojewodowie zwykle unieważniają plan, gdy występują przesłanki formalne, takie jak np. błędy w strefach planistycznych, niewłaściwie określona powierzchnia biologicznie czynna, wadliwie wyznaczone obszary uzupełnienia zabudowy czy błędy techniczne w plikach cyfrowych GML. Oznacza to, że samo uchwalenie POG nie jest jeszcze sukcesem – dokument musi także przejść weryfikację na wyższym szczeblu i nie może zawierać nieprawidłowości skutkujących koniecznością unieważnienia planu przez wojewodę.

Co zawiera treść planu ogólnego gminy?

Plan ogólny gminy obligatoryjnie musi wskazywać strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne i obejmować obszar całej gminy. Fakultatywnie gmina może wskazać również obszary uzupełnienia zabudowy (OUZ) oraz obszary zabudowy śródmiejskiej (OZŚ). Strefy planistyczne gmina może określać spośród zamkniętego katalogu 13 zdefiniowanych w ustawie stref (co oznacza, że nie może samodzielnie kreować stref o nowych nazwach). Gminne standardy urbanistyczne określają profil funkcjonalny oraz wskazują parametry kształtowania zabudowy (m. in. katalog funkcji mogących występować w danej strefie czy wskaźniki: maks. intensywność zabudowy, maks. wysokość zabudowy, maks. udział powierzchni zabudowy, min. udział powierzchni biologicznie czynnej).

Obszary uzupełnienia zabudowy (OUZ) – są to obszary w granicach których gmina będzie miała możliwość wydawania nowych decyzji o warunkach zabudowy. Jeśli gmina nie uwzględni takich obszarów w swoim planie ogólnym, co do zasady nie będzie możliwości uzyskania żadnej takiej decyzji w danej gminie. Natomiast położenie nieruchomości w OUZ nie oznacza również, że z pewnością decyzja zostanie wydana. Wciąż istnieje konieczność spełnienia przesłanek wynikających z art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wymagań wynikających z zapisów POG.

Warto podkreślić, że wciąż dokumentem mającym charakter wykonawczy na obszarze gminy pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wejście w życie planu ogólnego nie unieważnia obowiązujących dotąd planów miejscowych. Natomiast każdy nowy, a także zmiana już istniejącego planu miejscowego muszą być stuprocentowo zgodne z ustaleniami planu ogólnego. POG jest dokumentem nadrzędnym i określa ramy dla planów miejscowych.

Podsumowanie

Choć może wydawać się, że reforma planistyczna wprowadzona zapisami ustawy z 2023 r. będzie miała znaczenie głównie dla samorządów lokalnych, zmieniając sposób prowadzenia przez nich polityki planowania przestrzennego oraz schematu opracowywania dokumentów planistycznych, to po nieco szerszej analizie można wyciągnąć wniosek, że reforma ma realny i odczuwalny wpływ dla większości społeczeństwa. Zmienia ona w pewnym zakresie schemat postępowania dotyczący realizacji inwestycji na nieruchomościach własnościowych w zależności od ich statusu planistycznego. W zależności od tego, jak aktywna jest dana gmina w dostosowywaniu się do nowych wymogów ustawowych mieszkańcy mogą mieć mniejszy bądź większy problem z realizowaniem nowych inwestycji. Dysponowanie własnym gruntem może mieć całkiem nowe ramy szczególnie dla nieruchomości, które nie posiadają opracowanego planu miejscowego, a gmina w nowo uchwalonym POG nie wyznaczy obszarów uzupełnienia zabudowy. Dla takich nieruchomości, wedle nowych zasad, od 1 września 2026 r. nie ma możliwości wnioskowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Właściciele takich działek muszą czekać na sporządzenie dla danego obszaru nowego planu miejscowego, zgodnego z zapisami planu ogólnego. Z tej sytuacji przede wszystkim wyniknął problem „zalania" urzędów wnioskami o wydanie warunków zabudowy w okresie między 2023 r. (wejście w życie ustawy reformującej) a 31.08.2026 r. (po tej dacie nie można już wnioskować o wydanie decyzji o WZ, gdy gmina nie posiada planu ogólnego).

Ideą obecnej reformy planistycznej jest uporządkowanie polskiej przestrzeni, poprzez wypełnienie luk w przepisach i poprawienie niedoskonałości poprzedniego systemu planowania przestrzennego. Nowe zasady mają pozwalać na



rozwój gmin w bardziej uporządkowany sposób, minimalizując niekontrolowaną suburbanizację („rozlewanie się" miast). Obecnie wciąż trwa etap sporządzania przez gminy planów ogólnych i ponad połowa samorządów lokalnych nie opracowała jeszcze takiego dokumentu, a część z uchwalanych planów zostaje unieważniona przez wojewodę. Oznacza to, że „okres przejściowy" reformy może potrwać jeszcze dość długo i potencjalnie sprawiać trudności mieszkańcom poszczególnych gmin, do czasu uchwalenia i wejścia w życie planu ogólnego.



Barbara Mariańska
Specjalista ds. Eksploatacji i Rozwoju Systemu AMRON
email: barbara.marianska@amron.pl

Centrum AMRON

Centrum AMRON to profesjonalny ośrodek analitycznobadawczy, świadczący usługi w zakresie monitorowania i analiz rynku obrotu nieruchomościami. Od ponad 20 lat z powodzeniem dostarczamy naszym klientom i partnerom zweryfikowaną informa-cję o rynku nieruchomości, wyjaśniamy zjawiska na nim zachodzące, a także zapewniamy dostęp do rzetelnej informacji gospo-darczej. Specjalizujemy się w badaniu zmian cen transakcyjnych nieruchomości i ich wpływu na perspektywy rozwoju polskiego rynku mieszkaniowego – jako jedyny podmiot na rynku obrazujemy zmiany na rynku kredytów hipotecznych, dzięki uzupełnieniu danych z AMRON danymi z Systemu SARFiN. W odróżnieniu od innych podmiotów zajmujących się analizą rynku nieruchomości, nasze opracowania prezentują rzeczywisty obraz rynku, oparty na cenach transakcyjnych. Zapewniamy wielostronny obraz rynku nieruchomości oparty na kompleksowej analizie czynników makro- i mikroekonomicznych oraz szerokim horyzoncie czasowym, uwzględniającym dane historyczne, bieżące oraz prognozy.

NOTA PRAWNA
Dane wykorzystane w niniejszej analizie zebrane zostały z dołożeniem należytej staranności i rzetelności. Mimo to Centrum AMRON zastrzega, iż przedstawione informacje mają charakter wyłącznie poglądowy i nie mogą być traktowane jako usługi doradztwa ani jakiekolwiek inne usługi. Centrum AMRON nie ponosi ja-kiejkolwiek odpowiedzialności za skutki wykorzystania informacji zawartych w analizie, a w szczególności z tytułu jakiejkolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie tych informacji. Niniejsza publikacja jest chroniona prawami autorskimi – każdorazowe upowszechnienie całości lub części analizy wymaga powołania się na źródło prezentowanych danych.
Centrum AMRON działa w imieniu i na rzecz Związku Banków Polskich, właściciela Systemu AMRON.