Minister
Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DPR-IV.053.2.2026
Warszawa, 01 września 2026 r.

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Finansów i Gospodarki, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej ustawa o petycjach), zawiadamia, że po rozpatrzeniu Pani petycji z 18 czerwca 2026 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. poz. 2758, z późn. zm.; dalej rozporządzenie POG) o wytyczne zapobiegające rozlewaniu się zabudowy magazynowej, usługowej, sklepów wielkopowierzchniowych w gminach, uznał że kwestie zaproponowane w petycji nie mogą być na chwilę obecną podstawą do zmiany przepisów dotyczących planowania przestrzennego.

UZASADNIENIE

Przedmiotem petycji w szczególności jest postulat dotyczący wprowadzenia zmian legislacyjnych w rozporządzeniu POG ograniczających udziału stref gospodarczych, usługowych i handlu wielkopowierzchniowego na terenach gmin. Wnosząca petycję zasygnalizowała, że brak takich wytycznych prowadzi do zaburzonej proporcji między terenami wyznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową a terenami wskazanymi pod zabudowę magazynową i usługową. Proporcje te mogą być nieadekwatne do warunków demograficznych, środowiskowych, krajobrazowych czy przyrodniczych poszczególnych gmin.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że ustawodawca przekazał gminie kompetencje do kształtowania polityki przestrzennej na swoim obszarze, bowiem zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 poz. 538, z późn. zm.; dalej upzp) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego (m.in. planu ogólnego gminy), należy do zadań własnych gminy. To właściwa miejscowo gmina podejmuje decyzje w imieniu mieszkańców gminy. Każdy zainteresowany na etapie uchwalania planu ogólnego, ma możliwość uczestniczenia w jego przygotowaniu, w tym wypowiadania się co do treści projektu, składania wniosków w wyznaczonym terminie i uczestniczenia w konsultacjach społecznych. Procedura planistyczna służy więc m.in. zapewnieniu partycypacji społecznej, a także ochronie interesu publicznego i interesów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

Plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez radę gminy. W zakresie ustalenia kierunków zagospodarowania przestrzennego zastępuje dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obowiązujące do końca sierpnia 2026 r. Jednakże należy tutaj wyjaśnić, że przepisy upzp nie nakazują, aby w planie ogólnym zostały uwzględnione ustalenia obowiązującego studium. Zakres treści planu ogólnego został określony w art. 13a ust. 4 upzp. Jego normatywna część dotyczy najważniejszych ustaleń w zakresie strefowania obszaru gminy oraz ustalania nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych. W planie ogólnym fakultatywnie wyznacza się granice obszarów uzupełnienia zabudowy tj. obszarów, na których dopuszczalne będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których wprowadzane są dodatkowe zasady dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ustalenia planu ogólnego, czyli rozstrzygnięcia w szczególności dotyczące wyznaczenia każdej ze stref planistycznych, są określane z uwzględnieniem uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy wymienionych w art. 13b upzp. Przepis ten wymienia wiele determinantów treści planu ogólnego dotyczących kwestii m.in. przyrodniczych, społecznych czy gospodarczych, występujących na obszarze gminy.

Jednocześnie wymaga wskazania, że zgodnie z art. 13d upzp, chcąc wyznaczyć strefy planistyczne dopuszczające zabudowę mieszkaniową (SW, SJ, SZ), uwzględnia się w pierwszej kolejności obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie. Ustalenie na tych obszarach stref, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3 upzp, nie jest jednak automatyczne, lecz powinno następować z uwzględnieniem przepisu art. 13b upzp. Należy bowiem przeanalizować, czy uwarunkowania, o których mowa w art. 13b upzp, nie wpływają na konieczność ograniczenia stref dopuszczających zabudowę mieszkaniową.

Ponadto należy wyjaśnić, że użycie w ww. regulacji prawnej wyrażenia „w pierwszej kolejności" oznacza, że można wyznaczyć wskazane strefy planu ogólnego gminy także na innych obszarach. Będzie to możliwe w oparciu o reguły określone w art. 13d ust. 2 i 3 upzp dopiero, gdy w wyniku uwzględnienia wyznaczonych terenów pod zabudowę mieszkaniową we wszystkich obszarach wymienionych w art. 13d ust. 1 upzp okaże się, iż potrzeby gminy na tereny o takiej zabudowie nie zostaną zaspokojone. W świetle komentowanego przepisu w strefach planistycznych przewidujących zabudowę mieszkaniową 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. Przepis ten wprowadza dolny i górny limit podaży terenów budowlanych przeznaczonych pod mieszkalnictwo, jakie gmina może przewidzieć w planie ogólnym.

Sposób określania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie uregulowany został w § 3 ust. 1-12 rozporządzenia POG. Sama konieczność bilansowania kontynuuje ideę sporządzania bilansu terenów w dotychczasowych studiach, wprowadzoną w 2015 r. do upzp. Obowiązek sporządzania bilansu terenów w studium był pierwszym i do tej pory jedynym narzędziem nakładającym jakiekolwiek wymogi racjonalizowania planowania przestrzennego w gminie. Wprowadzane w ramach nowelizacji zmiany stanowią kontynuację kierunku bilansowania obranego w 2015 r. i polegają na ujednoliceniu i doprecyzowaniu metodologii.

W ramach znowelizowanego sposobu bilansowania terenów analizie podlegają wyłącznie tereny o funkcji mieszkaniowej zgodnie z uszczegółowioną, ubraną w formuły matematyczne, metodyką obliczania chłonności terenów niezabudowanych i luk w zabudowie oraz zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Obie wartości wyrażone będą liczbą ludności. Wymaga wskazania, że rozporządzenie POG dopuszcza w § 3 ust. 10, aby gmina wyznaczyła wyższe zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, jeżeli wynika to ze strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego. Istotna dla ustalenia obszaru strefy umożliwiającej sytuowanie zabudowy mieszkaniowej jest regulacja § 3 ust. 11 pkt 2 rozporządzenia POG, na podstawie której chłonność terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, oblicza się uwzględniając uwarunkowania lokalne, czyli chłonność terenów zabudowanych w sposób najbardziej zbliżony do planowanego w strefie w zakresie rodzaju zabudowy i nadziemnej intensywności zabudowy, z możliwością uwzględnienia prognozowanych proporcji między funkcją mieszkaniową a innymi funkcjami. Tym samym to od uwarunkowań lokalnych i aktualnego zagospodarowania terenów gminy zależy w jaki sposób samorząd określi zasięg stref planistycznych.

Obowiązujące przepisy dotyczące szacowania zapotrzebowania na nową zabudowę są na tyle precyzyjne, że pozwalają na ograniczenie niekontrolowanego rozlewania się zabudowy. Jednocześnie zapewniają niezbędną elastyczność w przypadku stosowania ich przez wszystkie gminy w Polsce, o zróżnicowanej liczbie mieszkańców, różnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i przestrzennych. W połączeniu z metodologią bilansowania terenów, opartą na jasno zdefiniowanym wzorze i danych, umożliwiają prowadzenie polityki przestrzennej opartej na rzeczywistych potrzebach, a nie na domniemanych założeniach. Oznacza to więc odpowiednie delimitowanie, zarówno w zakresie skali, jak i lokalizacji względem istniejących sieci infrastruktury technicznej, społecznej i drogowej, co nieodzownie wiąże się z potrzebą głębszych przemyśleń, które tereny należy traktować w tym zakresie priorytetowo.

Ponadto nadmieniam, że ustawodawca nie przewidział bilansowania dla stref gospodarczych, usługowych czy handlu wielkopowierzchniowego, o których mowa w przedmiotowej petycji. Ich rozwój zależy od warunków ekonomicznych, geograficznych czy transportowych, a nie od liczby mieszkańców gminy. Inwestycje realizowane w tych strefach służą nie tylko zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danej gminy, ale zasięg ich oddziaływania wykracza często poza granice administracyjne gmin. Stąd też trudne jest ustalenie ogólnych wytycznych determinujących powierzchnię ww. stref w planach ogólnych gmin. Lokalizacja obiektów magazynowych, usługowych czy handlowych jest wyznaczana przez gminy na podstawie przyznanego jej władztwa planistycznego. W art. 2 pkt 27 upzp zdefiniowany jest jedynie handel wielkopowierzchniowy, przez który należy rozumieć handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m^2. Strefa handlu wielkopowierzchniowego została odrębnie wydzielona ze strefy usługowej, z uwagi na szczególny charakter zagospodarowania przestrzeni towarzyszącej tej funkcji, związany z dużą terenochłonnością, wpływem na układ komunikacyjny oraz krajobraz. Stosownie do postanowień art. 16 ust. 6a pkt 1 upzp dla takich obiektów obowiązkowo sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z art. 13h ust. 2 pkt 1 upzp w część tekstowej uzasadnienia planu ogólnego należy obligatoryjnie zawrzeć wyjaśnienie 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 upzp.

Należy mieć również na uwadze, że obecnie obowiązujące przepisy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, chociaż opracowane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, są wypadkową szeregu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych przeprowadzonych w toku procesu legislacyjnego. Wobec czego rozwiązania te muszą uwzględniać nie tylko wymagania ładu przestrzennego, czy potrzeby zrównoważonego rozwoju, ale również m.in. potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolnej, czy wymagania ochrony środowiska.

Informuję, że z uwagi na powyższe, Ministerstwo Rozwoju i Technologii stoi na stanowisku, że nie ma potrzeby zmiany przepisów obowiązującego rozporządzenia POG. Ponadto ze względu na zaawansowane prace nad sporządzeniem planu ogólnego odbywające się w wielu gminach w kraju, niepożądane jest wprowadzanie kolejnych zmian przepisów w zakresie planowania przestrzennego, w tym przepisów rozporządzenia POG.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Łukasz Marciniak

zastępca dyrektora

Departament Planowania Przestrzennego

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych w procesie rozpatrywania petycji

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 r., str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „RODO", informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Finansów i Gospodarki, którego obsługę zapewnia Ministerstwo Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, Plac Trzech Krzyży 3/5, mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPIT/SkrytkaESP, adres do doręczeń elektronicznych: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego.
2. Dane kontaktowe do Inspektora Ochrony Danych: Inspektor Ochrony Danych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, adres e-mail: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO tj. wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w celu rozpatrzenia petycji.
4. Podanie danych osobowych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia petycji.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
    - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
    - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Finansów i Gospodarki.
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania, nie krócej niż okres wskazany w przepisach ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).
7. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
    - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
    - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
    - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
8. Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
9. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego, ani do organizacji międzynarodowych.
10. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.