

Warszawa, dnia 29 września 2025 roku

Szanowny Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Wnioskodawca: Rafał Andrzej Dębowski,

PETYCJA W INTERESIE PUBLICZNYM

Działając w interesie publicznym, powołując się na treść art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisy ustawy o petycjach, niniejszym w imieniu własnym składam **petycję, wnosząc o:**

- zmianę załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów z dnia 8 grudnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758) poprzez zmianę charakterystyki stref planistycznych ujętych w pozycjach 4, 5, 6 oraz 10 poprzez nadanie im brzmienia wskazanego w poniższej tabelce (przy czym zmiany, dla ułatwienia analizy, wyróżniono grubszą czcionką oraz przekreśleniem):**

4	SU	strefa usługowa	teren usług, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej ³⁾	teren składów i magazynów, teren produkcji , teren elektrowni słonecznej, teren zieleni naturalnej,	10
---	----	-----------------	---	--	-----------

				teren lasu, teren wód	
5	SH	strefa handlu wielkopowierzchniowego	teren handlu wielkopowierzchniowego, teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej ³⁾	teren usług, teren składów i magazynów , teren produkcji, teren elektrowni słonecznej, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	10
6	SP	strefa gospodarcza	teren produkcji, teren składów i magazynów , teren komunikacji, teren zieleni urządzonej, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej ³⁾	teren usług, teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	10
10	SC	Strefa cmentarzy	teren cmentarza, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych , teren zieleni urządzonej, teren infrastruktury technicznej ³⁾	teren usług kultu religijnego, teren usług handlu detalicznego , teren zieleni naturalnej, teren lasu, teren wód	30

- zmianę oprogramowania do tworzenia planów ogólnych - poprzez wprowadzenie pola/rubryki pozwalającej na wskazanie w planie ogólnym współczynnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej „0” dla terenów komunikacji w danej strefie planistycznej, zgodnie z odnośnikiem numer 1) do załącznika nr 1 do Rozporządzenia o treści: „*Określony dla strefy planistycznej minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie dotyczy terenów komunikacji, dla których wskaźnik ten wynosi 0%.*”
- Zmianę treści Rozporządzenia oraz oprogramowania do tworzenia planów ogólnych - poprzez wprowadzenie możliwości wskazywania maksymalnej wysokości dla dominant wysokościowych i innych obiektów budowlanych, stanowiącej wyjątek od zasady maksymalnej wysokości zabudowy w danej strefie planistycznej.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 13c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszar objęty planem ogólnym **dzieli się w sposób rozłączny** na strefy planistyczne. W wyniku tego podziału dopuszcza się wyznaczenie określonych w ustawie stref planistycznych. Zgodnie z art. 13m upzp minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia m.in. charakterystykę stref planistycznych, w tym ich profil funkcjonalny oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

Rozporządzeniem 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) Minister Rozwoju i Technologii wyznaczył charakterystykę stref planistycznych, w tym ich profil funkcjonalny oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Niestety załącznik nr 1 do rozporządzenia regulujący tę materię wymaga postulowanych zmian.

I.

W pierwszej kolejności wskazać należy na fakt, że strefy planistyczne: usługowa SU i gospodarcza SP (a także strefa handlu wielkopowierzchniowego SH) posiadają rozłączny katalog profili funkcjonalnych, uniemożliwiający określenie wszystkich dopuszczalnych funkcji dla terenów zabudowanych budynkami halowymi. Hale buduje się bowiem jako budynki o przeznaczeniu składowo-magazynowym, usługowym, produkcyjnym lub handlu wielkopowierzchniowego. Budynek halowy może pełnić dowolną funkcję, w zależności od ustaleń planu miejscowego oraz potrzeb właściciela i lokalnej społeczności, może też łączyć określone funkcje.

Nie naruszając konstrukcji budynku w danej hali, ani jej przeznaczenia, można prowadzić w niej działalność usługową (np. sportową, wystawową, targową, konfekcjonowania produktów, etc.), działalność magazynową (składowanie i przechowywanie towarów), działalność produkcyjną, a także handlową (sklepy wielkopowierzchniowe). Co ważne w jednym obiekcie co do zasady można łączyć te funkcje. Przykładem nie będzie prowadzenie w obiekcie halowym działalności produkcyjnej połączonej z magazynowaniem i składowaniem wyprodukowanych towarów. Podobnie rzecz się ma z wielkopowierzchniowymi obiektami halowymi, w których określone części budynku pełnią różne funkcje (produkcyjne, usługowe, magazynowe) w zależności od potrzeb najemców.

Wiążąca gminy zasada rozłącznego określania stref planistycznych musi być rekompensowana możliwością takiego ukształtowania profili funkcjonalnych, by możliwe było zapewnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego możliwości realizacji wszystkich funkcji, dla jakich wybudowano budynki halowe. Dlatego strefy usługowa i produkcyjna (jak również handlu wielkopowierzchniowego) winny pokrywać się w zakresie profili funkcjonalnych. Niestety

obowiązujące obecnie postanowienia załącznika nr 1 do Rozporządzenia tego nie przewidują.

Strefa usługowa SU nie zawiera możliwości lokalizowania na takim terenie produkcyjnego profilu funkcjonalnego. Strefa gospodarcza SP nie dopuszcza możliwości określenia profilu funkcjonalnego „składów i magazynów” i to w sytuacji, gdy inne profile funkcjonalne w tych strefach się pokrywają (np. strefa ogródków działkowych). Podobnie jest ze strefą SH.

Wobec powyższego, zważywszy na postępujący proces tworzenia planów ogólnych w gminach, w interesie publicznym jest jak najszybsza zmiana przepisów Rozporządzenia tak, aby organy planistyczne miały możliwość określenia profili funkcjonalnych dla terenów zabudowanych obiektami halowymi, zgodnie z potrzebami i zwykłym rozsądkiem, a także zgodnie z ustaleniami obowiązujących już miejscowych planów, które przewidują możliwość realizacji mieszanych funkcji: magazynowo-usługowo-produkcyjnych na danych terenach.

Wydane się również zasadne przeniesienie do profilu podstawowego „teren usług, teren składów i magazynów” a do profilu dodatkowego „terenu ogrodów działkowych” jako, że funkcja ogrodów działkowych, z całą pewnością, nie jest podstawową funkcją dla terenów produkcyjnych, usługowych czy handlu wielkopowierzchniowego.

II.

Postulat obniżenia i ujednolicenia minimalnego parametru powierzchni biologicznie czynnej do 10% uzasadniony jest charakterystyką profili funkcjonalnych stref SU, SH, SP. W każdej z tych stref można realizować profile, które wymagają intensywnej zabudowy kosztem powierzchni biologicznie czynnej. W obowiązujących obecnie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego bardzo często parametr minimalnej powierzchni biologicznie czynnej określony jest właśnie na poziomie 10% a nawet niższym.

Przyjęcie w rozporządzeniu sztywnego parametru na poziomie 30% (i 20% dla strefy gospodarczej) ogranicza władze gmin w swobodnym kształtowaniu ładu przestrzennego. To taki sam parametr jak dla strefy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej czy zagrodowej, co w samo w sobie pokazuje paradoks. Przykładowo – jaki sens ma ustalanie dla terenów, na których można realizować funkcję np. składów i magazynów minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30% sytuacji, gdy w z góry wiadomo, że teren jest w całości przeznaczony na cele składowania. Nawet jeśli pozostawiona zostanie powierzchnia biologicznie czynna, to i tak faktycznie będzie tam można składować przedmioty. Prowadzi to do sytuacji, w których treść planów ogólnych – by sprostać potrzebom planistycznym - nie będzie się pokrywać z rozporządzeniem, względnie prowadzi do sytuacji, gdy rozporządzenie hamować będzie kształtowanie ładu przestrzennego na danym terenie.

Określenie minimalnego współczynnika na poziomie 10% i tak nie pozbawia gminnych organów planistycznych prawa do określania tego współczynnika na wyższym poziomie, o ile będzie to uzasadnione. Uwzględnienie postulatu nie prowadzi więc do pogorszenia sytuacji, lecz do wyposażenia organów planistycznych w elastyczniejsze instrumenty planowania przestrzennego.

III.

Postulat wykreślenia w strefie cmentarzy SC podstawowego profilu funkcjonalnego „teren ogródków działkowych” wynika z treści przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które nie pozwalają na realizację tego typu funkcji na terenach cmentarzy, a wręcz nakazują wprowadzenie pasów izolujących tereny cmentarzy od innych terenów, w tym mieszkaniowych.

Skoro przepisy Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze z dnia 25 sierpnia 1959 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 315) określają minimalną odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, etc. to oczywiste jest, że **na terenie strefy cmentarzy nie wolno realizować funkcji służących zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku i rekreacji. Zwykły szacunek dla pamięci osób zmarłych wymaga tego by na terenie cmentarnym nie można było realizować funkcji wypoczynku, rekreacji i uprawy ogrodniczych.**

Zmiany wymaga również dodatkowy profil funkcjonalny strefy cmentarzy SC. Postuluję by w profilu dodatkowym po słowach „tereny usług” wykreślić słowa „handlu detalicznego”. Zgodnie z przepisami o cmentarzach i chowaniu zmarłych na terenie cmentarzy można rzeczywiście realizować usługi. W myśl art. 5 ust. 2 tej ustawy *„na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica, które służą: 1) do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania; 2) do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych; 3) do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.”*. To przesądza pozostawienie profilu funkcjonalnego „teren usług”. Natomiast nie znajduje uzasadnienia ograniczenie terenu usług wyłącznie do „handlu detalicznego”, gdyż cmentarz to nie miejsce handlu. Nie chodzi tylko o to, że na terenie cmentarza, według profili funkcjonalnych wynikających z obecnych przepisów Rozporządzenia nie będzie można realizować usług przewidzianych ustawą o chowaniu zmarłych. Handlowanie na terenie cmentarza, w szczególności handel detaliczny produktami spożywczymi, z uwagi na wskazane powyżej wartości i regulacje nie powinno być dozwolone. Nie ma bowiem przeszkód, by handel detaliczny (sprzedaż zniczy, świec, kwiatów, etc.) odbywał się zgodnie z przepisami w sąsiedztwie cmentarzy, ale poza ich terenem. Tak się bowiem dzieje w praktyce – handel detaliczny prowadzony jest wokół cmentarzy,

zazwyczaj na terenach komunikacyjnych, ale nigdy na terenie cmentarzy.

IV.

Postulat dostosowania oprogramowania przeznaczonego do tworzenia planów ogólnych w zakresie wprowadzenie pola/rubryki pozwalającej na ustalenie w planie ogólnym współczynnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej „0” dla terenów komunikacji w danej strefie planistycznej wynika z faktu, że w obecnie obowiązującym systemie informatycznym, jak się wydaje, nie ma technicznej możliwości wskazania dwóch parametrów minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla jednej strefy planistycznej. Tymczasem zgodnie z odnośnikiem numer 1) do załącznika nr 1 do Rozporządzenia ustalono, że: *„Określony dla strefy planistycznej minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie dotyczy terenów komunikacji, dla których wskaźnik ten wynosi 0%.”*. Dotyczy to każdej strefy planistycznej, w której określono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

Taki zabieg redakcyjny prowadzi do wniosku, że w każdej strefie planistycznej, w której przewidziano profil funkcjonalny „komunikacja” minimalny współczynnik powierzchni biologicznie czynnej o funkcji komunikacyjnej – w drodze wyjątku - może zostać ustalony w wysokości „0” lub większej. To rozsądne rozwiązanie (są liczne tereny komunikacyjne, na których nie ma zieleni) nie pozbawia władz planistycznych możliwości określenia dla terenów komunikacji parametrów wyższych niż „0”. Jednakże w systemie informatycznym służącym do tworzenia planów ogólnych, jak się wydaje, nie ma rubryki/pola umożliwiającego wpisanie ww. parametru dla profilu funkcjonalnego „komunikacja” w ramach danej strefy planistycznej.

Efektem tego jest ustalanie w projektach planów ogólnych jednego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla wszystkich profili funkcjonalnych obowiązujących w danej strefie, co prowadzi do wykluczenia możliwości zastosowania, jako wyjątku od zasady, parametru „0” dla komunikacyjnego profilu funkcjonalnego w danej strefie planistycznej.

V.

Postulat zmiany treści Rozporządzenia oraz oprogramowania do tworzenia planów ogólnych - poprzez wprowadzenie **możliwości wskazywania maksymalnej wysokości dla dominant wysokościowych i innych obiektów budowlanych, stanowiącej wyjątek od zasady maksymalnej wysokości zabudowy w danej strefie planistycznej** podyktowany jest podobnymi względami jak postulat określony w pkt. 2 sentencji petycji i w pkt. IV. uzasadnienia petycji.

Obecnie przepisy pozwalają na określenie jednego parametru maksymalnej wysokości zabudowy dla określonej strefy planistycznej. To nie uwzględnia bardzo częstych sytuacji, w których wysokość zabudowy budynków jest inna niż wysokość zabudowy innych obiektów budowlanych (np. kominów

ciepłowniczych, masztów, anten, etc.). Podobnie rzecz się ma w przypadku dominant wysokościowych.

Określanie maksymalnej wysokości zabudowy przez pryzmat jednego, najwyższego budynku czy obiektu, zaburza ład przestrzenny na danym terenie, gdyż prowadzi do ustalenia parametru niezgodnego z oczekiwaniami i uzasadnionymi potrzebami planistycznymi. Z drugiej strony określenie tego parametru bez uwzględnienia wysokości dominant lub obiektów charakterystycznych, prowadzić będzie od sytuacji, w której zachodzić będzie niezgodność między istniejącym lub oczekiwanym ukształtowaniem przestrzennym, a ustaleniami miejscowych planów.

Z tych przyczyn wnoszę jak powyżej.

Niniejsza petycja należy obecnie do właściwości Ministra Finansów i Gospodarki.

Uprzejmie proszę o nieanonimizowanie mojego imienia i nazwiska w postępowaniu petycyjnym. Proszę również o poinformowanie mnie o sposobie rozstrzygnięcia petycji w ustawowym terminie.

Rafał Dębowski