

W artykule chcę skupić się na aspekcie konsultacyjnym (pomijając kwestie techniczne): po pierwsze, przedstawić etapy uchwalania planu ogólnego wraz ze wskazaniem, kiedy i w jakiej formie składa się wnioski oraz kiedy i jak formułuje się uwagi do projektu; po drugie, omówić wzorcową technikę pisma i model argumentacji opartej na uwarunkowaniach, standardach urbanistycznych i dokumentach wyższego rzędu; po trzecie, wskazać – z dotychczasowych doświadczeń – najczęstsze błędy i dobre praktyki informacyjne gmin.



ELIZA KACZOROWSKA

Radca prawny w kancelarii
Czupajło Ciskowski & Partnerzy.



PLAN OGÓLNY GMINY – JAK UCZESTNICZYĆ W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM OKOLICY?

Jak wiadomo, bo kwestia planów ogólnych jest dość szeroko omawiana w prasie i Internecie, a pozostał niespełna rok do 30 czerwca 2026 r., do której to daty gminy muszą sfinalizować procedurę, plan ogólny gminy będzie aktem prawa miejscowego o charakterze ramowym, który zastąpi dawną rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ale – w odróżnieniu od studium – wywoła skutki prawne wobec wszystkich (erga omnes).

Ustalenia planu ogólnego wiązać będą organy gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przy rozstrzyganiu o decyzjach o warunkach zabudowy. Trzon dokumentu tworzy siatka stref planistycznych obejmujących cały obszar gminy wraz z przypisanymi wskaźnikami kształtowania zabudowy, w szczególności minimalnym udziałem powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnym udziałem powierzchni zabudowy i maksymalną wysokością. Uzupełniając plan może wyznaczać obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej.

Z punktu widzenia adresatów dokumentu najwięcej ważą dziś dwa zagadnienia: prawidłowość parametrów i ich

uzasadnienia oraz właściwe zaprojektowanie wniosków i uwag tak, aby mogły one zostać włączone do projektu bez ryzyka naruszenia prawa.

Faktem jest, że na rok przed *deadlinem*, tj. 1 lipca 2026 r., zaledwie 122 gminy (4,92%) opublikowały projekt planu ogólnego; 2007 gmin (80,96%) zgłosiło rozpoczęcie prac, a 350 gmin (14,12%) nie zgłosiło jeszcze przystąpienia. Pierwszą gminą, która uchwaliła plan ogólny, były Pyskowice (uchwała Rady Miejskiej z 26.06.2025 r., ogłoszona 11.07.2025 r.), jednak 1 sierpnia 2025 r. Wojewoda Śląski stwierdził nieważność tej uchwały w całości.

Doświadczenie pierwszego rozstrzygnięcia nadzorczego pokazało, że błąd w parametryzacji pojedynczej strefy może skutkować wadą całej uchwały, ponieważ plan ogólny obejmuje terytorium całej gminy. W tych okolicznościach praktyka wnioskowa i konsultacyjna nabiera pierwszoplanowego znaczenia.

Etapowanie uchwalania planu ogólnego

Etap pierwszy: uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu i ogłoszenie naboru wniosków. Rada gminy



podejmuje uchwałę inicjującą, po czym organ wykonawczy ogłasza możliwość składania wniosków w terminie nie krótszym niż dwadzieścia jeden dni, podając formy złożenia i odsyłając do Biuletynu Informacji Publicznej. To właśnie w tym oknie czasowym składa się wnioski do planu ogólnego – pismo powinno być kompletne merytorycznie i możliwe do transpozycji do uzasadnienia planu.

Etap drugi: sporządzenie projektu wraz z uzasadnieniem i materiałami analitycznymi. Autorzy planu delimitują strefy i przypisują im wskaźniki, opierając się na uwarunkowaniach infrastrukturalnych, środowiskowych, funkcjonalnych i demograficznych. Wnioskodawca winien zatem zadbać o to, aby jego uzasadnienie pozostawało aktualne i kompatybilne z zakresem analiz, ponieważ to ułatwi włączenie postulatu do projektu.

Etap trzeci: opinie, uzgodnienia i udostępnienie projektu w rejestrze. Organ kieruje projekt do właściwych podmiotów, wyznaczając terminy (z reguły czternaście-trzydzieści

dni) i równolegle publikuje projekt w rejestrze planistycznym. Dla wnioskodawcy to moment weryfikacji zgodności projektu z wnioskiem i przygotowania ewentualnej korekty argumentacji na potrzeby uwag.

Etap czwarty: konsultacje społeczne projektu i składanie uwag. Konsultacje trwają co najmniej dwadzieścia osiem dni; w tym czasie składa się uwagi do projektu. Uwagi powinny precyzyjnie wskazywać fragment projektu, oznaczenie strefy, żądane wartości wskaźników i przedstawiać przekonujące uzasadnienie oparte na danych. Im bardziej argumentacja jest „transponowalna” do uzasadnienia planu, tym większa szansa na jej uwzględnienie.

Etap piąty: rozpatrzenie uwag, ewentualna modyfikacja projektu i – gdy to konieczne – ponowne uzgodnień. Organ sporządza raport z konsultacji z propozycją sposobu rozpatrzenia uwag; istotne zmiany wymagają ponownienia czynności w niezbędnym zakresie.



Etap szósty: uchwalenie planu przez radę gminy. Rada podejmuje uchwałę w oparciu o projekt po konsultacjach; zmiany na sesji muszą mieścić się w granicach, które nie narzucają powtórzenia uzgodnień i konsultacji.

Etap siódmy: kontrola nadzorcza wojewody i publikacja w dzienniku urzędowym województwa. Po ocenie zgodności z prawem plan ogólny wchodzi w życie po ogłoszeniu i upływie *vacatio legis*.

Kontrola, jak wskazuje przykład Gminy Pyskowice, jest bardzo skrupulatna – nieprawidłowość wskaźników chociażby w jednej strefie może przesądzić o nieważności całego aktu.

Wnioski do planu ogólnego

Etap wniosków to w istocie „koncert życzeń” zainteresowanych, którzy jeszcze nie wiedzą, jakie gmina ma pomysły na zagospodarowanie danego obszaru, dlatego

wnioskodawca może w zasadzie wpisać to, co chciałby na swojej nieruchomości w ramach zabudowy. Samo pismo powinno jednoznacznie identyfikować nieruchomość (w tym, gdy dotyczy, część działki), wskazywać pożądaną strefę planistyczną zgodnie z nomenklaturą ustawową oraz proponować wartości wskaźników kształtowania zabudowy mieszczące się w granicach przewidzianych dla tej strefy. W razie postulatu obniżenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na obszarze pokrytym miejscowymi planami należy wykazać, że proponowana wartość nie schodzi poniżej najwyższego progu obowiązującego w tych planach. Uzasadnienie wniosku winno odwoływać się do uwarunkowań, które ustawodawca nakazuje uwzględniać: dostępności do infrastruktury społecznej, technicznej i transportowej, ograniczeń środowiskowych i konserwatorskich, morfologii urbanistycznej, bilansów i diagnoz demograficznych oraz przewidywalnych skutków dla systemu infrastruktury. Jeżeli celem jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy po wejściu planu w życie, zasadne jest postulowanie włączenia terenu do obszaru uzupełnienia zabudowy wraz z dowodami na ciągłość funkcjonalną i standardy dostępności.

Uwagi do projektu planu ogólnego

Kolejnym etapem, w którym mieszkańcy mogą uczestniczyć, to uwagi do już przygotowanego planu ogólnego. Uwagi do projektu powinny odnosić się do konkretnego przepisu lub oznaczenia w projekcie i proponować brzmienie alternatywne w języku planu. Nie należy ograniczać się do twierdzeń ocennych; konieczne jest wskazanie strefy, parametru, żądanej wartości i przedstawienie uzasadnienia opartego na danych. Od strony praktycznej – uwagi, które przytaczają strukturę uzasadnienia planu, są dla organu najłatwiejsze do przyjęcia i najtrudniejsza do oddalenia bez rozbudowanej argumentacji.

Co istotne, pismo z uwagami powinno opierać się na danych przestrzennych i bilansach. W odniesieniu do infrastruktury społecznej należy przedstawić skwantyfikowaną dostępność – izochrony dojścia pieszego i dojazdu transportem zbiorowym w godzinach szczytu, z wyszczególnieniem szkół, przedszkoli, opieki zdrowotnej, kultury i sportu. W odniesieniu do infrastruktury technicznej wskazane byłoby wykazanie realnych możliwości włączenia do sieci i infrastruktury. W przypadku funkcji usługowych i produkcyjnych warto wykazać możliwość bezpiecznej obsługi transportowej z uwzględnieniem parametrów dróg dojazdowych i ograniczeń środowiskowych. Wątek środowiskowy powinien obejmować formy ochrony przyrody, korytarze ekologiczne, obszary zagrożenia powodzią i mechanizmy minimalizacji oddziaływań, w tym utrzymanie odpowiedniego poziomu powierzchni biologicznie czynnej czy zieleni izolacyjnej.

W praktyce najwyższą skuteczność mogą osiągnąć uwagi, które odwołują się nie tylko do diagnozy stanu istniejącego, lecz także do oficjalnych dokumentów programowych i finansowych gminy. Chodzi zwłaszcza o strategię rozwoju gminy (lub strategię rozwoju ponadlokalnego), wieloletnią prognozę finansową i uchwały budżetowe w części zadań majątkowych, programy sektorowe (transport, oświata, zdrowie, kultura, sport), program ochrony środowiska i plan adaptacji do zmian klimatu, gminny program rewitalizacji, dokumenty planowania mobilności, a także harmonogramy inwestycji w infrastrukturę techniczną. Odwołanie do tych źródeł pełni trzy funkcje: po pierwsze, dokumentuje przewidywalność realizacji usług publicznych oraz rozbudowy sieci, co wspiera wykazanie standardów dostępności; po drugie, potwierdza zgodność postulatu ze strategicznymi celami gminy i jej priorytetami finansowymi; po trzecie, minimalizuje ryzyko kolizji z dokumentami wyższego rzędu i ułatwia organowi włączenie argumentacji do uzasadnienia planu. Warto wprost wykazać, że planowane w strategii szkoły, przedszkola, przychodnie, węzły przesiadkowe, przebudowy dróg gminnych czy rozbudowa sieci kanalizacyjnej przełożą się – w określonym horyzoncie – na spełnienie standardów dostępności dla postulowanej strefy mieszkaniowej. Analogicznie, w przypadku funkcji usługowych i gospodarczych należy wykazać zabezpieczenie obsługi transportowej oraz gospodarki wodno-ściekowej w oparciu o programy inwestycyjne i zatwierdzone zadania. Wykorzystanie dokumentów strategicznych należy traktować jako uzupełnienie materiału dowodowego: nie zastępują one analizy przestrzennej, lecz ją wzmacniają, pokazując realność i racjonalność postulatu w skali całej gminy.

Z perspektywy redakcyjnej zaleca się, aby uwagi – obok jednoznacznego wskazania strefy i wskaźników – zawierały syntetyczny „most” do wskazanych dokumentów: przywołanie celu operacyjnego strategii, nazwy zadania inwestycyjnego, pozycji w planach finansowych lub uchwale budżetowej oraz orientacyjnego harmonogramu. Takie odwołania warto łączyć z kwantyfikacją (czas dojścia/dojazdu po realizacji inwestycji, prognozowana liczba miejsc w placówkach, pojemność układu drogowego po przebudowie), co ułatwia organowi ocenę proporcjonalności postulatu i jego spójności z całościową polityką przestrzenną.

OUZ – obszary uzupełnienia zabudowy

Wyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy służy porządkowaniu przestrzeni i minimalizowaniu rozlewania zabudowy. Wniosek o włączenie terenu do OUZ powinien pokazywać jego funkcjonalne „zakotwiczenie” w istniejącej tkance: ciągłość pierzei, logiczne domknięcie kwartału,

naturalne powiązania piesze i rowerowe, bezkolizyjny dostęp do przystanków transportu publicznego. Czytelne argumenty bilansowe – wskazujące, że przyrost podaży nie zaburza racjonalnego wskaźnika wykorzystania infrastruktury i odpowiada prognozom demograficznym – pełnią rolę istotnych przesłanek na rzecz pozytywnej decyzji o uwzględnieniu postulatu w planie.

Jeżeli plan ogólny ma domykać strukturę urbanistyczną, wniosek o włączenie terenu do OUZ powinien wykazywać ciągłość morfologiczną z istniejącą zabudową, odpowiednie standardy dostępności do usług publicznych i transportu zbiorowego oraz racjonalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Argument bilansowy – brak zaburzenia równowagi podaży i popytu w mieszkaniówce lub usługach – wzmacnia tezę o proporcjonalności postulatu i ułatwia pozytywne rozstrzygnięcie.

Strategia czasowa i spójność ścieżek

Proces sporządzania planu ogólnego ma własną dynamikę i nie powinien być traktowany jako przeciwieństwo bieżących decyzji administracyjnych. W praktyce racjonalne jest prowadzenie działań równoległych: z jednej strony przygotowanie kompletnego wniosku do planu ogólnego, ukierunkowanego na wyznaczenie właściwej strefy oraz ewentualne włączenie do obszaru uzupełnienia zabudowy, z drugiej – przygotowanie materiału pod ewentualny wniosek o decyzję o warunkach zabudowy, o ile w danym horyzoncie czasowym jest to realne.

Kluczowe jest zachowanie spójności argumentacji w obu ścieżkach: dane o dostępności do infrastruktury społecznej, parametry transportowe, analizy ekofizjograficzne i bilans chłonności powinny stanowić wspólny mianownik, dzięki czemu organ widzi ciągłość w toku, a nie dwa przypadkowe zbiory twierdzeń. Takie podejście pozwala też „uodpornić” postulat na wypadek modyfikacji projektu planu ogólnego po uzgodnieniach – jeżeli główne założenia pozostają aktualne, korekty nie burzą logiki wniosku.

Komponent środowiskowy i krajobrazowy

Kwestie ochrony środowiska są niezwykle istotne w procedurze planistycznej, dlatego też wniosek czy uwagi, które ignorują formy ochrony przyrody, korytarze ekologiczne, strefy ochronne ujęć wody czy obszary szczególnego zagrożenia powodzią, są z natury słabszy. Zasadne jest przedstawienie map wskazujących potencjalne konflikty i działania łagodzące, w tym utrzymanie odpowiednio wysokiego udziału powierzchni biologicznie czynnej, zastosowanie zieleni izolacyjnej, rozwiązania retencyjne oraz ukształtowanie zabudowy w sposób

redukujący presję na obszary wrażliwe. Uwzględnienie walorów krajobrazowych, linii widokowych i lokalnych dominant przestrzennych – nawet w syntetycznej formie – wspiera ocenę racjonalności postulatu i jego zgodności z zasadą ładu przestrzennego.

Najczęstsze błędy

Jakie najczęstsze błędy dostrzega się w uwagach? Pisma pozbawione są wskazania strefy i parametrów, oparte na twierdzeniach ocennych, abstrahujące od uwarunkowań i dokumentów wyższego rzędu, próbujące wprowadzić rozstrzygnięcia właściwe dla planu miejscowego lub naruszające minima wskaźnikowe (zwłaszcza minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej) – takie pisma obarczone są wysokim ryzykiem negatywnego rozstrzygnięcia. Zdarza się także niekonsekwencja postulatu, polegająca na mieszaniu profili funkcjonalnych i wynikających z nich wskaźników, oraz pomijanie skutków infrastrukturalnych intensyfikacji.

Częstym uchybieniem jest też powoływanie się wyłącznie na stan istniejący jako uzasadnienie obniżenia standardów wskaźnikowych, co stoi w sprzeczności z logiką przepisów wykonawczych. Niejednokrotnie pomija się też konsekwencje infrastrukturalne postulowanej intensyfikacji, ograniczając się do stwierdzenia istnienia drogi lub sieci bez wykazania ich pojemności i możliwości bezpiecznej obsługi. Wreszcie, źródłem problemów bywa próba przeniesienia do planu ogólnego treści właściwych dla planu miejscowego, jak dokładne linie rozgraniczające czy szczegółowe przeznaczenia fragmentów działki; tego typu wnioski muszą zostać odrzucone z przyczyn systemowych.

Reasumując, profesjonalne wnioski i uwagi do planu ogólnego powinny być redagowane jak fragment uzasadnienia aktu – w języku stref i wskaźników, z oparciem o dane przestrzenne, bilanse i standardy dostępności oraz z poszanowaniem uwarunkowań środowiskowych i dokumentów wyższego rzędu. Respektowanie rytmu procedury i standardu dowodowego nie tylko zwiększa szansę na pozytywne rozpatrzenie, ale zarazem wspiera gminę w budowaniu spójnej i odpornej prawnie argumentacji planistycznej. To zaś przekłada się bezpośrednio na przewidywalność procesu inwestycyjnego i na jakość ładu przestrzennego w perspektywie wieloletniej.

Lekcje z Pyskowic – znaczenie prawidłowej parametryzacji i rola przepisów wykonawczych

Na zakończenie warto przeanalizować pierwszy przykład ścieżki procedowania planu ogólnego i źródeł problemu

Ponieważ plan ogólny ma charakter całościowy, naruszenie w jednej strefie przenosi się na cały akt, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Z punktu widzenia autora wniosku i uwagi oznacza to konieczność rygorystycznego wykazywania zgodności propozycji wskaźników ze standardami minimalnymi oraz – w razie postulatu obniżenia w strefach objętych MPZP – powołania najwyższego obowiązującego progu dla terenów w danej strefie. To podejście należy łączyć z argumentacją strategiczną: wykazaniem, że postulowana intensywność i typ zabudowy są spójne z celami i inwestycjami gminy oraz podtrzymują ład przestrzenny w horyzoncie wieloletnim.

w związku z uchwaleniem planu ogólnego dla gminy Pyskowice, a następnie jego unieważnienia. Jak zasygnalizowano na początku, w tym wypadku praktyka nadzorcza potwierdziła, że parametry w planie ogólnym muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przepisami wykonawczymi, a ich modyfikacje w strefach objętych planami miejscowymi mogą następować wyłącznie w ramach wyraźnie określonych limitów. Obniżenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w (jednej) strefie usługowej do poziomu 15% było niezgodne z prawem, skoro w planach miejscowych obejmujących tę strefę obowiązywały wartości rzędu 20% i 30%, a rozporządzenie wyznacza dla tej strefy poziom 30%. Co istotne, organ nadzoru podkreślił, że wskaźniki planu ogólnego nie służą inwentaryzowaniu stanu istniejącego, lecz kształtują parametry dla przyszłych rozstrzygnięć planistycznych. Ponieważ plan ogólny ma charakter całościowy, naruszenie w jednej strefie przenosi się na cały akt, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Z punktu widzenia autora wniosku i uwagi oznacza to konieczność rygorystycznego wykazywania zgodności propozycji wskaźników ze standardami minimalnymi oraz – w razie postulatu obniżenia w strefach objętych MPZP – powołania najwyższego obowiązującego progu dla terenów w danej strefie. To podejście należy łączyć z argumentacją strategiczną: wykazaniem, że postulowana intensywność i typ zabudowy są spójne z celami i inwestycjami gminy oraz podtrzymują ład przestrzenny w horyzoncie wieloletnim.