



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DPR-II.054.17.2026
Warszawa, 11 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: interpelacji nr 16661 w sprawie skutków wprowadzenia planów ogólnych dla gmin wiejskich o charakterze rolniczym

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję odpowiedź na interpelację nr 16661 z dnia 22.04.2026 r. Pan Posła Pawła Masełko w sprawie skutków wprowadzenia planów ogólnych dla gmin wiejskich o charakterze rolniczym. W odpowiedzi wykorzystano informacje uzyskane z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ad 1.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi współpracowało z Ministerstwem Rozwoju i Technologii nad wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 z późn. zm., zwana dalej: „nowelizacją”) reformą planowania przestrzennego. Zdaniem MRiRW wprowadzone zmiany pozwolą na ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej i ograniczą konflikty przestrzenne na styku terenów o różnym zagospodarowaniu (rolniczym i nierolniczym). Wskazania wymaga, że wprowadzone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, zwanej dalej: „upzp”) mechanizmy wyznaczania stref z zabudową wpływają na racjonalne gospodarowanie gruntami, w tym gruntami rolnymi, oraz dostosowują rozmiar tych stref do faktycznego zapotrzebowania demograficznego danej gminy, zabezpieczając w ten sposób tereny dla prowadzenia i rozwoju dla produkcji roślinnej i zwierzęcej. Ponadto przepisy te zobowiązują Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zaopiniowania planów ogólnych w zakresie kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej.

Istotne jest, aby przede wszystkim sami rolnicy brali czynny udział w pracach nad projektami planów ogólnych, tak aby zabezpieczać możliwość rozwoju swoich aktywnych gospodarstw rolnych, ponieważ zarówno miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzje o warunkach zabudowy będą musiały być zgodne z ustaleniami planu ogólnego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w swoich opiniach wskazuje gminom na konieczność uwzględniania w planach ogólnych potrzeby rozwoju istniejących oraz tworzenia nowych gospodarstw rolnych. Odpowiednie planowanie przestrzenne ma bowiem kluczowe znaczenie dla przyszłości obszarów wiejskich, a przede wszystkim dla utrzymania odpowiedniego poziomu efektywnej produkcji rolniczej.

Ad 2.

W ocenie skutków regulacji do nowelizacji zawarto ogólną ocenę proponowanych rozwiązań dla następujących grup podmiotów: gminy, obywatele, właściciele nieruchomości, osoby posiadające decyzje o warunkach zabudowy, urbaniści, inwestorzy. Oceniony został również wpływ projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, wpływ na rynek pracy, środowisko naturalne, demografię i rozwój lokalny oraz możliwość wpływu nowych regulacji na wartość nieruchomości.

Ocena skutków regulacji wraz z projektem i uzasadnieniem jest publicznie dostępna na stronie podmiotowej RCL, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, w grupie projektów archiwalnych (projekt UD369 z 2022/23).

Ad. 3.

Wskazany przez ustawodawcę sposób wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy (OUZ), określający ich granice, rodzaj zgrupowanych budynków, jak również potrzeba bilansowania terenów (badanie chłonności terenów niezabudowanych), uwzględnia potrzebę kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozproszeniu zabudowy. Wprowadzenie algorytmu potrzebnego do wyznaczania OUZ miało na celu uporządkowanie i ograniczenie rozpraszania zabudowy, co wiąże się z wdrażaniem niezbędnych mechanizmów obligujących gminy do racjonalnego gospodarowania gruntami (zwłaszcza rolnymi) oraz zapewnienia możliwości wydawania decyzji ustalającej warunki zabudowy (WZ) tylko w granicach obszarów spełniających określone warunki.

Należy podkreślić, że cała reforma planowania przestrzennego została wprowadzona między innymi w celu zakończenia chaosu urbanistycznego oraz ograniczenia niekontrolowanej zabudowy na dowolnych działkach. Zabudowa ta niejednokrotnie powstawała wbrew podstawowym zasadom ładu przestrzennego, w tym bez jakichkolwiek powiązań funkcjonalnych z ukształtowanym już układem urbanistycznym oraz bez efektywnego wykorzystania istniejącej infrastruktury.

Głównym celem reformy jest zatem przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni, wspieranie ładu przestrzennego, racjonalne zarządzanie gruntami oraz ograniczenia wydawania decyzji WZ, które na powrót mają się stać narzędziem uzupełniania zabudowy w miejscach do tego wyznaczonych.

Wskazania wymaga, że z doświadczenia MRiRW wynika, iż decyzje o warunkach zabudowy dotyczące zabudowy mieszkaniowej lub gospodarczej w ramach zabudowy zagrodowej – które obecnie mogą być co do zasady wydawane jedynie na obszarach uzupełnienia zabudowy – były wielokrotnie wykorzystywane przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej. Osoby te realizowały na ich podstawie w istocie zabudowę nierolniczą, co prowadziło do nieuzasadnionej i niezgodnej z przepisami fragmentaryzacji otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Dlatego przyjęcie jednolitego mechanizmu wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy, niezależnie od tego, czy w ich granicach przewidziano strefy o charakterze nierolniczym czy rolniczym, należy uznać za uzasadnione.

Ad 4.

Zasady wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz.U. z 2024 r. poz. 729, zwane dalej: „rozporządzeniem OUZ”). Opisana tam sekwencja czynności, zmierzających do wyznaczenia OUZ, nawiązuje do sposobu wyznaczania stosowanego dotychczas obszaru zwartej zabudowy, określonego w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326, zwana dalej: „uogril”). Podstawą tych czynności jest wskazanie zgrupowania nie mniej niż 5 budynków o określonym sposobie użytkowania. Wyodrębnione obszary o zwartej zabudowie, składające się z różnej liczby budynków są podstawą do wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy, czyli obszarów, gdzie możliwe będzie wydanie decyzji WZ.

W przepisach rozporządzenia OUZ znajdują się również regulacje pozwalające na kształtowanie granic obszaru uzupełnienia zabudowy zgodnie z polityką przestrzenną gminy, zarówno w zakresie jego powiększania jak i zmniejszania.

Należy również dodać, że zgodnie z przepisami upzp:

„Art. 61. 1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) *co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;*
 - 1a) *teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy;*
 - 2) *teren ma dostęp do drogi publicznej;*
 - 3) *istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;*
 - 4) *teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;*
 - 5) *decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;*
 - 6) *zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:*
 - a) *w stosunku, do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1199), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,*
 - b) *strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, o którym mowa w art. 53 ust. 5e pkt 2,*
 - c) *strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu. (...)*

Z powyższych przepisów wynika, że warunek dostępu do drogi publicznej oraz warunek istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu znajdują się w katalogu wielu innych warunków, które muszą być spełnione łącznie, aby decyzja WZ mogła być wydana – a więc spełnienie jedynie 2 tych warunków nie jest wystarczające. Nie jest również wystarczające wyłącznie położenie działki w obszarze uzupełnienia zabudowy.

Należy również podkreślić, że decyzję o warunkach zabudowy wydaje, na podstawie art. 60 ust. 1 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po przeprowadzeniu analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu oraz po uzgodnieniu z organami, o których

mowa w art. 53 ust. 4 ustawy, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi.

Ad 5.

Obecnie gminy są na etapie sporządzania planów ogólnych, dlatego też wprowadzanie zmiany zasad wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy nie jest obecnie możliwe. Niemniej jednak, Ministerstwo wsłuchuje się w napływające postulaty, analizuje je i w razie uznania ich za zasadne podejmie stosowne działania legislacyjne.

Ad 6.

Zgodnie z § 1 ust. 6 rozporządzenia OUZ: „*Na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast rozszerzenie granic, o którym mowa w ust. 5, jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320), z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad*”. Przepis ten precyzuje, jakie warunki należy spełnić, jeśli gmina w ramach przysługującego jej limitu poszerzenia chciałaby objąć OUZ użytki rolne klas I-III. Regulacja ta wprost nawiązuje do dotychczasowej analogicznej zasady ujętej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która pozwalała na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach, które m.in. spełniały warunek odległości od drogi nie większej niż 50 m. Celem tych przepisów jest zapewnienie, aby obszary uzupełnienia zabudowy nie były wyznaczane w oderwaniu od terenów o ukształtowanych strukturach osadniczych, lecz służyły wypełnianiu luk w istniejącej zabudowie, w tym również w ramach wielofunkcyjnych stref z zabudową zagrodową.

Należy podkreślić, że wymienione w rozporządzeniu czynności, zmierzające do wyznaczenia OUZ, nawiązują do sposobu wyznaczania stosowanego dotychczas obszaru zwartej zabudowy, określonego w uogril. W ramach tego terenu także wyznaczano zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, między którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekraczała 100 m, i od tychże budynków wyznaczano bufor o szerokości 50 m. Analizie nie poddawano budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej.

Kontynuacja zastosowanych już wcześniej zasad wyznaczania obszarów o bardzo zbliżonym znaczeniu systemowym jest również o tyle celowa, że zgodnie ze zmianą uogril, wprowadzonej nowelizacją, obszary uzupełniania zabudowy wykorzystywane będą w miejsce obszarów zwartej zabudowy do określania zasięgu obszarów użytków rolnych klas I-III, wyłączonych spod szczególnych zasad ochrony gruntów rolnych.

Z uwagi na to, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stoi na stanowisku, że nie ma potrzeby zmiany przepisów obowiązującego rozporządzenia OUZ na gruntach rolnych klas I-III w planie ogólnym gmin.

Ad 7.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 upzp, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Natomiast zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy upzp: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.” Oznacza to, że ustawodawca jako podstawowy instrument kształtowania zagospodarowania terenu wskazał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze procedury planistycznej, z udziałem lokalnej społeczności oraz uchwalany przez radę gminy, pochodząca z wyboru mieszkańców. W taki sposób jest realizowane władztwo planistyczne gminy.

Obowiązujące przepisy art. 32 upzp stanowią, że władze gminy dokonują raz w kadencji analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Na podstawie tej analizy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności planu ogólnego i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania w celu ich zmiany.

Brak aktywności gmin w zakresie sporządzania planów miejscowych i opieranie gospodarki przestrzennej jedynie na decyzjach WZ skutkują nieprawidłowościami w rozwoju przestrzennym i gospodarczym, a także generują koszty dla gmin spowodowane chaotyczną urbanizacją.

Ad 8.

Należy wskazać, że MRiRW opiniując plany ogólne gmin (POG), w szczególności zwraca uwagę na stworzenie właściwych warunków do rozwoju siedlisk i infrastruktury rolniczej. Uwagi zgłaszane do przedkładanych projektów POG dotyczą najczęściej zbyt małego areалу stref SZ i SR, co może uniemożliwiać rozbudowę istniejących gospodarstw rolnych. Ponadto MRiRW zwraca uwagę na wprowadzanie w POG zbyt niskich parametrów dopuszczalnej wysokości zabudowy dla stref SZ i SR. Prowadzenie działalności rolniczej wiąże się z realizacją obiektów takich jak: silosy na zboże, magazyny itp. Obiekty te często posiadają wysokość wyższą niż zabudowa mieszkaniowa i specyfika występowania takich obiektów budowlanych jest również podkreślana w opiniach MRiRW do POG.

Ad 9.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie prowadziło analiz w zakresie wpływu reformy na proces depopulacji obszarów wiejskich. Analizy takie są prowadzone przez wyspecjalizowane jednostki takie jak np. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

Do MRiT nie wpływały sygnały od samorządów w związku z tym problemem. Zgłaszano jedynie problemy związane z odpływem mieszkańców miast na tereny gmin przyległych, co powoduje degradację miast a jednocześnie prowadzi do nasilenia konfliktów pomiędzy mieszkańcami wsi – czynnymi rolnikami a napływowymi mieszkańcami pochodzącymi z miasta.

Ad 10.

Plan ogólny jest aktem planowania przestrzennego o krótkiej liście ustaleń, przedstawia jedynie schemat zagospodarowania przestrzeni, a jego ustalenia są wiążące zarówno dla planów miejscowych, jak i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Normy zawarte w planie ogólnym mają na celu wskazanie ram, w jakich ma się mieścić

docelowe zagospodarowanie przestrzeni i stanowią wytyczne dla szczegółowych działań projektowych na kolejnych etapach procesu planistycznego, niezależnie od formy prawnej jakie te działania przyjmą.

Podkreślić należy, że plan ogólny nie będzie określał przeznaczenia terenu, a będzie jedynie wskazywał na katalog przeznaczeń terenu możliwych do wyznaczenia w planach miejscowych. W upzp wskazano, że plan ogólny pomimo statusu aktu prawa miejscowego, nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności, w takim rozumieniu, że normy ustanawiane w planie ogólnym nie są wiążące wprost w przypadku podejmowania działań bezpośrednio wpływających na zagospodarowanie terenu, w tym procedur budowlanych (art. 13a ust. 6 upzp). Ponadto nie będzie on kształtował sposobu wykonywania prawa własności, stąd ustalenie strefy planistycznej z katalogiem przeznaczeń innym niż możliwe wcześniej w studium uwarunkowań nie spowoduje roszczeń odszkodowawczych.

Zauważyć należy również, że wprowadzenie przepisów dotyczących planu ogólnego następuje w sposób stopniowy, umożliwiając dostosowanie obowiązujących aktów planistycznych oraz prowadzonych procedur do nowego systemu. Zgodnie z przepisami przejściowymi, wejście w życie nowelizacji nie powoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Również wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych ani utraty ważności wydanych decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym – nie przewiduje się możliwości wystąpienia roszczeń właścicieli nieruchomości na podstawie ustaleń planu ogólnego. Podstawą ewentualnych roszczeń będą, tak jak dotychczas, plany miejscowe.

Zasada ta została potwierdzona w przepisach dotyczących odszkodowań z tytułu poniesionej szkody na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w szczególności w przepisie art. 37 ust. 11a upzp, który stanowi, że:

„Do określenia wartości nieruchomości w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego.”

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii