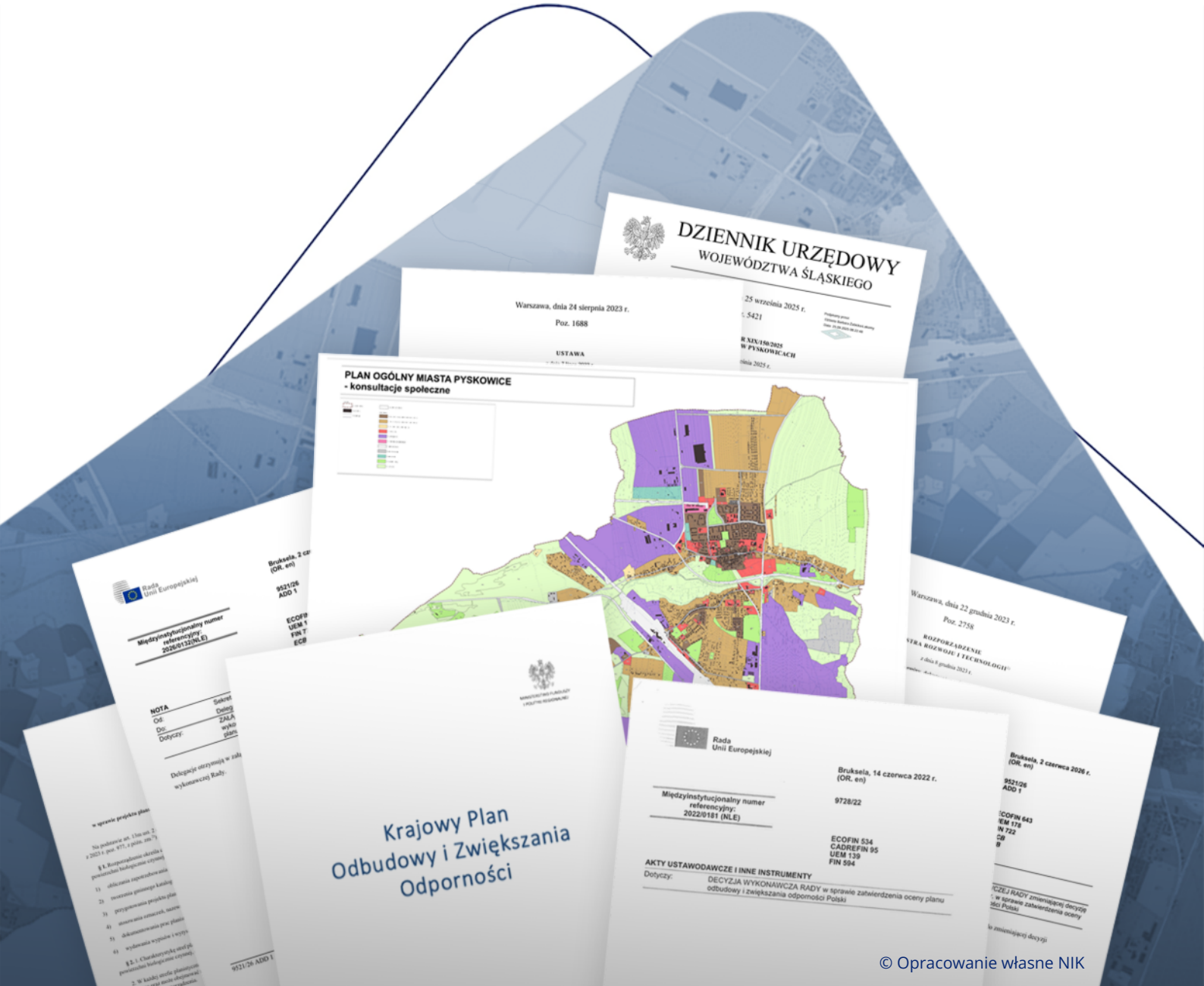
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Informacja o wynikach kontroli

Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego



© Opracowanie własne NIK

MISJA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

P/25/017

KSF.430.6.2026

Departament Spójności i Infrastruktury

p.o. Dyrektor Departamentu
Spójności i Infrastruktury

Jolanta Stawska

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

październik, 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57 | 02-056 Warszawa

Tel. +48 22 444 50 00 | nik@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Kluczowe fakty i liczby 4

2. Ocena i wnioski 6

3. Kluczowe ustalenia 9

3.1. Przygotowanie przez Ministra projektu ustawy o zmianie upzp 9

3.2. Opóźnienie w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie upzp 10

3.3. Niewydanie rozporządzeń wykonawczych istotnych dla opracowania POG jednocześnie z ustawą o zmianie upzp 10

3.4. Wdrażanie reformy w gminach 11

3.5. Finansowanie z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności 14

3.6. Inne działania Ministra w zakresie przygotowania i wdrażania reformy 16

4. Załączniki 18

4.1. Wykaz jednostek kontrolowanych 18

4.2. Metodyka kontroli 18

4.3. Stan realizacji wniosków pokontrolnych 20

4.4. Tło faktograficzne 20

4.5. Analiza stanu prawnego 24

4.6. Opis elementów pozatekstowych zawartych w informacji 26

4.7. Wykaz kluczowych podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 27

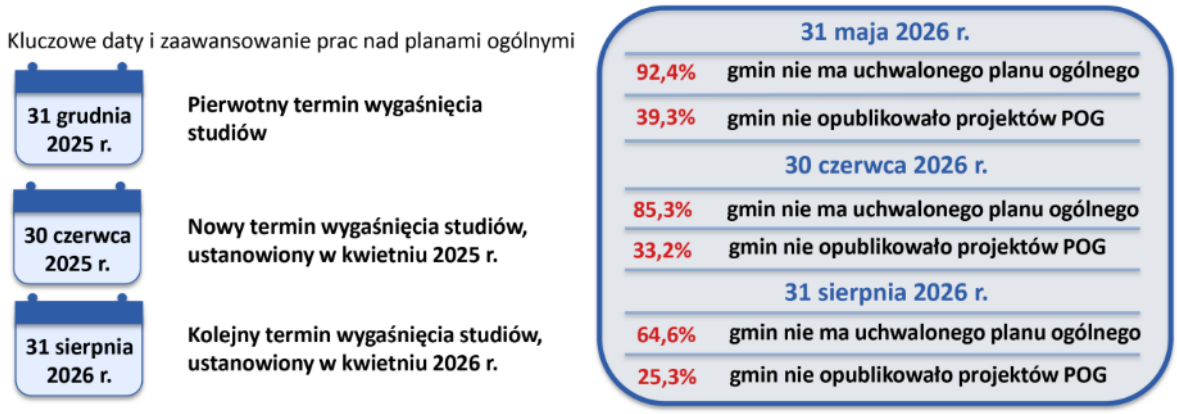
4.8. Słowniczek 27

1. KLUCZOWE FAKTY I LICZBY

Model planowania i zagospodarowania przestrzennego funkcjonujący w Polsce pozwalał na niekontrolowane rozlewanie się zabudowy, bez uwzględnienia polityki przestrzennej gminy, wyrażonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Funkcjonujący system planowania przestrzennego nie zapewniał też racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym.

Zażegnaniu tych problemów miała służyć reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego, którą rozpoczęto zmieniając we wrześniu 2023 r. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1]. Celami tej zmiany było, obok powstrzymania rozlewania się rozbudowy, ułatwienie i skrócenie procedur związanych z planowaniem przestrzennym; silniejsze powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym; dostarczenie gminom narzędzi umożliwiających prowadzenie odpowiedzialnej i racjonalnej gospodarki przestrzenią; ułatwienie dostępu do informacji dotyczących procedur planistycznych oraz możliwości zagospodarowania poszczególnych nieruchomości. Jednym z najważniejszych elementów reformy było wprowadzenie, w miejsce wygaszanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[2], planów ogólnych gmin[3] stanowiących prawo miejscowe. Przyjęty pierwotnie termin sporządzenia planów ogólnych i wygaszenia studiów był dwukrotnie zmieniany. Niestety tempo opracowywania i uchwalania planów ogólnych wykluczało ich przyjęcie we wszystkich gminach w Polsce przed wygaszeniem studiów[4].

Infografika nr 1. Zmiany terminu wygaśnięcia studiów



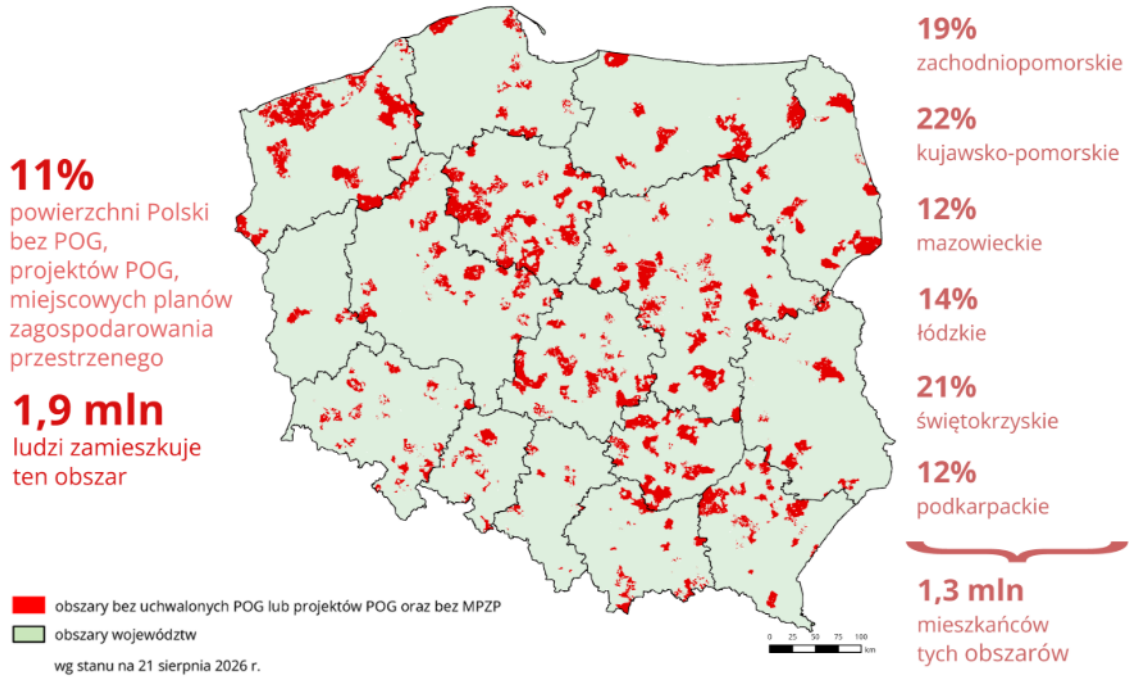
opis grafiki

Źródło: opracowanie własne NIK.

[1] Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm., dalej: *upzp.*
[2] Dokument planistyczny określający politykę przestrzenną gminy.
[3] Dalej: *POG.*
[4] Dane w infografice na podstawie dzienników urzędowych województw według stanu na 31 sierpnia 2026 r. oraz https://geoportal-krajowy.pl, data dostępu 1 czerwca, 1 lipca oraz 31 sierpnia 2026 r.

Według stanu na 31sierpnia 2026 r. w gminach, które nie opublikowały projektów POG, tereny nieobjęte MPZP zajmowały ok. 60% ich łącznej powierzchni, co stanowiło ok. 11% obszaru kraju.

Infografika nr 2. Mapa obszarów Polski bez uchwalonych POG lub opublikowanych projektów POG oraz MPZP

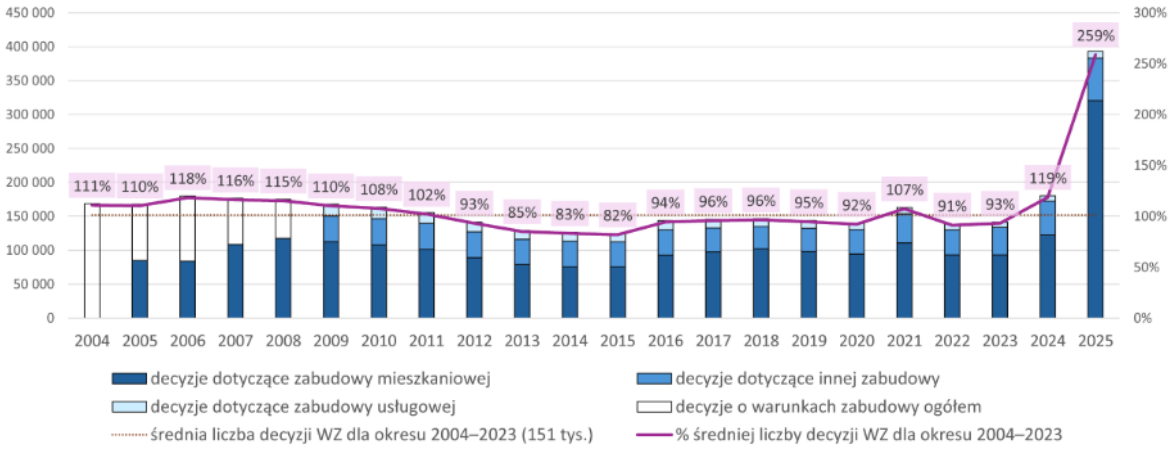


opis grafiki

Źródło: opracowanie własne NIK.

Skutkiem ubocznym wprowadzenia reformy był wzrost liczby składanych przez mieszkańców i inwestorów wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na podstawie zasad obowiązujących przed reformą[5].

Infografika nr 3. Liczba decyzji o warunkach zabudowy wydawanych w latach 2004–2025



opis grafiki

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

[5] Decyzje, które uprawomocniły się po 31 grudnia 2025 r. lub zostały wydane na wniosek złożony po 15 października 2025 r. wygasają po upływie 5 lat od dnia ich uprawomocnienia. Decyzje wydawane na zasadach obowiązujących przed reformą były bezterminowe.

2. OCENA I WNIOSKI

Założenia reformy ujętej w zmianach do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwalają na osiągnięcie celów, dla jakich reforma została wprowadzona, w szczególności ograniczenia chaosu przestrzennego i ochrony terenów cennych poprzez wprowadzenie planów ogólnych, uproszczenie procedur planistycznych z uwzględnieniem szerokiej partycypacji społecznej, przejrzystości procesu inwestycyjnego. Aby powstrzymać rozpraszanie zabudowy opartej na decyzjach WZ ograniczono termin ich ważności do 5 lat oraz wskazano nowe zasady ich wydawania na podstawie planów ogólnych. Minister podjął niezbędne dla wdrożenia reformy działania, w tym wydał akty wykonawcze, finansował działania edukacyjne oraz szkolenia z zakresu nowelizacji upzp skierowane do pracowników samorządowych i planistów przestrzennych, jak również zapewnił narzędzia cyfrowe wspierające opracowanie i korzystanie z planów ogólnych gminy jako elementu cyfryzacji państwa (str. 9, 16).

Zaznaczyć jednak należy, że od początku przyjęto zbyt krótki – biorąc pod uwagę wieloletnie opóźnienia gmin w uchwalaniu mpzp – czas na przygotowanie planów ogólnych, wiążąc termin ich uchwalenia z dofinansowaniem z Krajowego Planu Odbudowy, z którego środków skorzystać można było do 31 sierpnia br.[6] Było to racjonalną zachętą i szansą na sfinansowanie planów, ale narzuciło bardzo napięty termin. W tym samym terminie założono wygaśniecie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Refinansowanie sporządzenia planów ogólnych ze środków KPO uwarunkowano osiągnięciem wskaźnika, zgodnie z którym do 30 czerwca 2026 r. (obecnie do 31 sierpnia), pierwotnie 100%, potem 80%, a następnie 40% gmin miało opracować i przyjąć plany ogólne. Ostatecznie wskaźnik ten ustalono liczbowo na 744 gminy[7] (str. 14).

Z powodu opóźnień prac nad reformą, czas na opracowanie planów ogólnych przed wygaszeniem studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przez gminy, został skrócony dodatkowo. Opóźnienia te wynikały z przyjęcia nierealnych harmonogramów działania Ministra Rozwoju i Technologii oraz dłuższych niż zakładano uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych dotyczących projektowanych zmian, a także z niewydania aktów wykonawczych jednocześnie z ustawą. Wpłynęło to na opóźnienie w rozpoczęciu szkoleń, jak również wdrożenia narzędzi cyfrowych (str. 10, 13, 16).

Z drugiej strony długotrwałość procedur planistycznych w gminach wynikała m.in. z późnego rozpoczęcia prac nad POG w znacznej ich części; czasochłonnych etapów opracowania, uzgadniania, opiniowania i konsultacji społecznych projektów POG; niedoborów

[6] Zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. U. UE.L.2021.57.17).

[7] Informacja o Decyzji Wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (nr 12353/26 z 25.08.2026 r.) podana na stronie: https://www.kpo.gov.pl/media/174555/Zalocznik.pdf data dostępu: 3 września 2026 r.

specjalistycznej kadry urzędniczej oraz niewystarczającej dostępności wykonawców na rynku (str. 11). Część gmin czekała z rozpoczęciem prac nad planem ogólnym na wydanie wszystkich rozporządzeń wykonawczych do upzp dotyczących opracowania POG, z których ostatnie weszło w życie w maju 2024 r. Tymczasem przepisy ustawy o zmianie upzp dawały im podstawę do przeprowadzenia wstępnych prac nad POG, takich jak podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego i utworzenie dla niego zbioru danych przestrzennych, a po wydaniu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego, także zebranie i analizę wniosków do projektu POG. Zdaniem NIK podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia POG oraz zebranie wniosków do projektu POG nie wymagało dużej pracochłonności ze strony urzędu ani specjalistycznej wiedzy. Postępowanie to, świadczące o przyporządkowaniu zbyt małego znaczenia zadaniu opracowania planu ogólnego, spowodowało dodatkową stratę czasu jeszcze przed przystąpieniem do właściwych prac nad POG (str.11).

Przyjęte rozwiązania przyniosły również skutek negatywny. Zapowiadane terminy wprowadzenia założeń reformy skutkowały zwiększeniem w 2024 r. liczby wniosków o wydanie warunków zabudowy o ponad 19%, a w 2025 roku o 159% w stosunku do średniej liczby decyzji wydawanych w latach 2004–2023. W konsekwencji w 2025 r. nastąpił znaczący wzrost obciążenia pracą urzędów gmin związany z rozpatrywaniem wniosków o warunkach zabudowy. Jednocześnie zmiana terminu wygaszenia studiów wydłużyła okres, w którym możliwe było uzyskanie decyzji WZ niezgodnych z polityką przestrzenną gminy, czego skutkiem będzie dalsze rozlewanie się zabudowy i chaos przestrzenny (str. 9, 14).

Wdrożenie reformy w gminach przebiegało w sposób znacznie odbiegający od przyjętych terminów i nie dorowadziło do osiągnięcia założonych wskaźników. Według stanu na 13 czerwca 2025 r. spośród gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym w 90,6% gminach podjęto uchwały o przystąpieniu do przygotowania planów ogólnych, a w 79,9% gminach rozpoczęto prace nad projektem POG[8]. Jednak do 21 sierpnia 2026 r. tylko 628, tj. 25,3% gmin w Polsce uchwaliło te plany[9], a więc znacznie poniżej zmienionego wskaźnika 40%. Powodowało to zagrożenie utratą dofinansowania z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[10] również dla gmin, które opracują POG w wyznaczonym terminie (str. 11). Ostatecznie do 31 sierpnia 2026 r. wg informacji Ministra uchwalono 877 POG, osiągając tym samym zaktualizowany pod koniec sierpnia wymóg KPO (ustalony na 744 POG)[11].

Mając na uwadze niedostateczne zaawansowanie prac nad planami ogólnymi w dużej części gmin, NIK docenia działania podejmowane przez Ministra mające na celu zabezpieczenie finansowania z KPO dla jak największej liczby gmin, które uchwalą plany ogólne w kolejnym

[8] Informacje z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego od 23 maja do 13 czerwca 2025 r., w którym odpowiedzi uzyskano z 1970 gmin, tj. 79,5% gmin w Polsce (pytania skierowano do wszystkich gmin w kraju).

[9] Dane z dzienników urzędowych województw według stanu na 21 sierpnia 2026 r.

[10] Dalej: *KPO.*

[11] Wg informacji opublikowanych na stronie MRiT https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/kpo-zmienia-polskie-gminy-mieszkalnictwo-i-gospodarke data dostępu: 3 września 2026 r.

wynegocjowanym terminie (str. 14). Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że nieuchwalenie POG przez wszystkie gminy przed terminem wygaszenia studiów, powoduje istotne konsekwencje. Z uwagi na rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[12], na obszarach, na których nie obowiązują plany miejscowe, niemożliwe będzie uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy na wnioski złożone po 31 sierpnia 2026 r., a tym samym wszczęcie procesów inwestycyjnych, jeśli nie będą dla nich uchwalone POG. Także plany miejscowe po tej dacie będą mogły być sporządzane lub zmieniane w wyjątkowych sytuacjach, jeśli w gminie nie będzie obowiązującego planu ogólnego[13], co wg stanu na 31 sierpnia 2026 r. dotyczyło 64,6% gmin. Skutki te odczują mieszkańcy, właściciele nieruchomości i pozostali inwestorzy (str. 9).

[12] Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, ze zm., dalej: *ustawa o zmianie upzp*.

[13] Z wyjątkiem planów miejscowych i ich zmian, o których mowa w art. 67 ust. 4 ustawy o zmianie upzp, tj. (1) co do których ogłoszono o terminie wyłożenia projektu MPZP albo zmiany MPZP do publicznego wglądu przed dniem utraty mocy obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, (2) dotyczących wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego; (3) dotyczących wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r. poz. 69).

3. KLUCZOWE USTALENIA

3.1. PRZYGOTOWANIE PRZEZ MINISTRA PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE UPZP

Z uwagi na problemy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym narastający chaos przestrzenny, wynikający z braku wymogu spójności sposobu zagospodarowania terenu, na obszarach nieobjętych planem miejscowym z polityką przestrzenną gminy, określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Minister podjął decyzję o przygotowaniu reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Prace nad reformą, których jednym z narzędzi jest ustawa o zmianie upzp przyjęta przez Sejm RP 7 lipca 2023 r. rozpoczęto w 2019 r. W związku z opóźnieniami wynikającymi m.in. z długotrwałych analiz uwag zgłaszanych do proponowanych przez Ministra zmian w upzp oraz powiązaniem reformy z finansowaniem z KPO, w październiku 2021 r. kierownictwo MRiT podjęło decyzję o podzieleniu reformy na dwa etapy. Pierwszy etap włączono do KPO zapewniając gminom możliwość dofinansowania wdrożenia planów ogólnych. Miał on objąć m.in. uchwalenie planu ogólnego gminy jako aktu prawa miejscowego, określającego przeznaczenie terenów i ogólne parametry zabudowy na obszarze gminy oraz szkolenia skierowane do pracowników gmin oraz urbanistów i planistów przestrzennych. W ramach drugiego etapu reformy zaplanowano m.in. integrację planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na poziomie regionalnym i subregionalnym oraz zmiany zakresu i formy planu miejscowego m.in. poprzez sporządzanie go w formie cyfrowej. Zgodnie z harmonogramem opracowanym po podziale reformy na dwa etapy, przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy obejmującej I etap reformy miało nastąpić w czerwcu 2022 r., a projektu ustawy dotyczącej II etapu reformy – w październiku 2022 r.

Najważniejsze zmiany wprowadzane ustawą, według Ministerstwa Rozwoju i Technologii, dotyczyły m.in. zastąpienia studium nowym dokumentem planistycznym, tj. planem ogólnym, tworzonym w formie cyfrowej, którego ustalenia będą wiążące dla planów miejscowych i decyzji WZ. W ramach reformy postanowiono również wprowadzić zintegrowany plan inwestycyjny – szczególną formę planu miejscowego, ograniczyć okres ważności nowo wydanych decyzji o warunkach zabudowy do 5 lat, uprościć procedury planistyczne oraz wprowadzić nową procedurę konsultacji publicznych.

W ustawie nie narzucono gminom terminu przyjęcia planu ogólnego, jednak określono termin obowiązywania studiów – do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. (zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie upzp przyjętej 7 lipca 2023 r.). Datę tę w 2025 r. zmieniono na 30 czerwca 2026 r.[14], a w 2026 r. na 31 sierpnia 2026 r.[15] W przypadku nieuchwalenia planu ogólnego po 31 sierpnia 2026 r. gminy nie będą mogły wydawać decyzji WZ (na wnioski składane od 1 września 2026 r.), a także sporządzać, poza wyjątkami wskazanymi w ustawie o zmianie upzp, nowych planów miejscowych oraz ich zmian.

[14] Art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 527).

[15] Art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 781).

3.2. Opóźnienie w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie upzp

Choć dokonano podziału reformy na dwa etapy, prace nad nią nadal przebiegały z opóźnieniem w stosunku do terminów przyjętych w założeniach. Pomimo doświadczeń z dotychczasowych prac nad reformą oraz systemowego charakteru projektu ustawy o zmianie upzp o szerokim obszarze oddziaływania, Minister nie przewidział dużej liczby uwag do projektu ustawy o zmianie upzp – łącznie 1619[16], które wypłynęły na etapie uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji oraz problemu z ich rozpatrzeniem w zakładanym 3-miesięcznym terminie. W efekcie Rada Ministrów skierowała do Sejmu projekt ustawy o zmianie upzp dopiero 23 marca 2023 r., a ustawa uchwalona przez Sejm 7 lipca 2023 r. weszła w życie 24 września 2023 r., tj. pół roku po terminie przewidzianym w KPO oraz Krajowym Programie Reform 2022/2023 na I kwartał 2023 r.

W powyższej ustawie pierwotnie ustalono termin utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin na 31 grudnia 2025 r., ograniczono do 5 lat termin obowiązywania decyzji WZ oraz ograniczono możliwość uchwalania planów miejscowych oraz ich zmian – do czasu opracowania planu ogólnego. Opóźnienie wejścia w życie ustawy o zmianie upzp skróciło gminom czas na opracowanie POG przed wygaszeniem studiów z 33 do 27 miesięcy.

3.3. Niewydanie rozporządzeń wykonawczych istotnych dla opracowania POG jednocześnie z ustawą o zmianie upzp

Czas na opracowanie POG przed wygaszeniem studiów został dodatkowo ograniczony w związku z opóźnionym wydaniem trzech rozporządzeń wykonawczych do upzp, którymi Minister uregulował opracowanie POG[17]. Choć zgodnie z § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[18] rozporządzenia wykonawcze do ustawy powinny wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której są wydawane, to Minister skierował projekty tych rozporządzeń do uzgodnień międzyresortowych dopiero po przyjęciu przez Sejm ustawy o zmianie upzp – 1 i 2 sierpnia oraz 9 listopada 2023 r. Postępowanie to wykluczało możliwość ich wejścia w życie jednocześnie z ww. ustawą. W rezultacie rozporządzenia te weszły w życie kolejno po dwóch, trzech oraz ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp.

---

16 Na etapie uzgodnień międzyresortowych wpłynęło 338 uwag, opiniowania 175 uwag, a konsultacji społecznych 952 uwagi. Ponadto Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego zgłosiła 154 uwagi do projektu ustawy o zmianie upzp.

17 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2509), które weszło w życie 28 listopada 2023 r.
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii 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. poz. 729), które weszło w życie 23 grudnia 2023 r.
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. poz. 729), które weszło w życie 16 maja 2024 r.

18 Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

Ostatnie z rozporządzeń w sprawie wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy weszło w życie 16 maja 2024 r., tj. na ponad 19 miesięcy przed ówczesnym terminem wygaszenia studiów.

Ustawą o zmianie upzp wprowadzono wystarczające podstawy do podjęcia przez rady gmin uchwał o przystąpieniu do sporządzania POG oraz zbierania wniosków do projektu planu ogólnego gminy. Jednak część gmin czekała z rozpoczęciem prac nad sporządzaniem planów ogólnych do czasu wejścia w życie ostatniego z rozporządzeń wykonawczych.

3.4. Wdrażanie reformy w gminach

Z 12 gmin objętych kontrolą (do maja 2025 r.) w 11 podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego[19], w siedmiu gminach zostały zebrane wnioski do projektu planu ogólnego (w liczbie od 6 w Łęczycy do 9016 we Wrocławiu), a w dwóch gminach (Poznań i Nowa Wieś Wielka) opracowano projekt POG. Według stanu na 30 czerwca 2026 r. z gmin objętych kontrolą sześć: Poznań, Łęczyca, Wisznia Mała, Nowa Wieś Wielka, Toruń i Brodnica uchwaliły plany ogólne.

Z badania kwestionariuszowego jakie zostało przeprowadzone w gminach na przełomie maja i czerwca 2025 r. wynikało, iż z **1970** respondentów, uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planów ogólnych podjęło **1785** rad gmin, czyli ponad 90%, w tym w 86,1% gmin biorących udział w badaniu ogłosiło o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego i zebrało wnioski. Przy czym w **1535** gminach (77,9% wszystkich respondentów) obwieszczono o przystąpieniu do sporządzania POG po wejściu w życie wszystkich rozporządzeń wykonawczych do upzp, dotyczących opracowania POG, z czego w 897 gminach (45,5% respondentów) ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania POG obwieszczono rok od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp czyli po 24 września 2024 r. W okresie objętym badaniem aż **1468** gmin było na etapie prac projektowych, ale tylko **171** gmin było na etapie opiniowania i uzgadniania projektów.

Do 31 sierpnia 2026 r. tylko 877, tj. 35,4% gmin w Polsce uchwaliło plany ogólne[20]. Czas pomiędzy podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, a uchwaleniem tego planu wynosił od 12 do 34 miesięcy (średnio ponad 23 miesiące).

Opóźnienie we wdrażaniu reformy w gminach wynikało m.in. z faktu, iż część gmin czekało z rozpoczęciem prac nad planem ogólnym na wydanie wszystkich rozporządzeń wykonawczych do upzp dotyczących opracowania POG, z których ostatnie weszło w życie w maju 2024 r. Tymczasem przepisy ustawy o zmianie upzp dawały gminom podstawę do przeprowadzenia wstępnych prac nad POG, takich jak podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego i utworzenie dla niego zbioru danych przestrzennych, a po wydaniu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r.

---

[19] Prezydent Miasta Pabianice nie przedstawił Radzie Miejskiej wniosku o przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego, tłumacząc to, jego zdaniem, sprzecznym brzmieniem przepisów przejściowych oraz przyjęciem kolejności działań – ukończenia procedury uchwalania 27 projektowanych planów miejscowych przed przystąpieniem do uchwalania planu ogólnego.

[20] Wg informacji opublikowanych na stronie MRiT https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/kpo-zmienia-polskie-gminy-mieszkalnictwo-i-gospodarke data dostępu: 3.09.2026 r.

w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego, także zebranie i analizę wniosków do projektu POG. Kierownicy jednostek objętych kontrolą tłumaczyli powolne tempo prac nad POG brakami kadrowymi, obciążeniem pracowników innymi obowiązkami, a nawet przyjętą praktyką zlecania opracowania zawiadomień i ogłoszeń wykonawcy projektu planu. Zdaniem NIK podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia POG oraz zebranie wniosków do projektu POG nie wymagało dużej pracochłonności ze strony urzędu, ani specjalistycznej wiedzy.

Kolejną przyczyną opóźnień była niewystarczająca liczba fachowców działających na rynku gotowych do opracowania POG, przy dużej liczbie gmin, które chciały zlecić to opracowanie (95% gmin biorących w badaniu kwestionariuszowym zamierzało zlecić opracowanie POG podmiotom zewnętrznym) oraz wyższe niż zakładano ceny. W trzech z siedmiu objętych kontrolą gmin, które planowały zlecenie tego zadania podmiotowi zewnętrznemu, były problemy z wyborem wykonawcy projektu POG. Burmistrz Gminy Pniewy zawarł umowę na wykonanie projektu POG dopiero w wyniku drugiego postępowania, gdyż w pierwszym nie złożono żadnej oferty. W mieście Brodnica w dwóch przeprowadzonych postępowaniach również nie złożono ofert – ostatecznie przeprowadzono negocjacje, w wyniku których zawarto umowę[21]. Natomiast w gminie Wisznia Mała najkorzystniejsza oferta złożona w pierwszym postępowaniu przewyższała kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania, zaś w kolejnym postępowaniu wybrany wykonawca uchylił się od zawarcia umowy, a oferta drugiego wykonawcy przewyższała kwotę jaką zamawiający zamierzał sfinansować opracowanie projektu POG. Wobec tego Wójt Gminy podjął decyzję o wykonaniu projektu siłami własnymi Urzędu.

W Biuletynie Zamówień Publicznych w okresie od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp do 15 kwietnia 2026 r. zamieszczono 1952 ogłoszenia o wyniku postępowania dotyczącego wyboru wykonawcy projektu planu ogólnego[22], z których 820 (42%) zakończyło się unieważnieniem postępowania. W odniesieniu do części gmin postępowania były unieważniane kilkukrotnie, tj.:

- 5-krotnie w pięciu gminach: Biesiekierz, Dołhobyczów, Gryfice, m. Zakopane, Poświętne;
- 6-krotnie w pięciu gminach: m. Biała Podlaska, Nowy Dwór, Sokółka, Sławatycze, Wilczęta;
- 7-krotnie w gminach: Izbica, Zgierz;
- 9-krotnie w gminie Turobin[23].

[21] Źródło: https://bip.brodnica.pl/index.php?type%3D4%26name%3Dbt29%26func%3Dselectsite%26value%255B0%255D%3D231346, data dostępu 15 kwietnia 2026 r.

[22] https://ezamowienia.gov.pl/mo-client-board/bzp/list, wyszukiwanie wg frazy „plan ogólny gminy" dla ogłoszeń o wyniku postępowania w terminie publikacji od 24 września 2023 r. do 15 kwietnia 2026 r., oraz wyszukiwanie wyniku postępowań zakończonych unieważnieniem, data dostępu 16 kwietnia 2026 r.

[23] Ponadto postępowania unieważniane były 2-krotnie w 113 gminach, 3-krotnie w 42 gminach oraz 4-krotnie w 22 gminach.

Powodami unieważnień były: brak ofert (56 przypadków z 78 unieważnień[24]), przekroczenie kwot jakie zamawiający zamierzali przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia przez kwoty najkorzystniejszych ofert (11 przypadków), odrzucenie ofert niespełniających wymogów (7 przypadków), odstąpienie wykonawcy od zawarcia umowy (2 przypadki) oraz nieskuteczne negocjacje i obarczenie postępowania wadą uniemożliwiającą zawarcie umowy (po 1 przypadku).

Powodzenie reformy uwarunkowane było m.in. liczbą osób, które z uwagi na wykształcenie i doświadczenie zawodowe są w stanie opracować projekty POG. Minister nie posiadał wiarygodnych danych w tym zakresie, a ich liczbę (1700 osób) oszacował na podstawie danych z 2012 r. W związku z tym, iż proces wdrażania reformy trwać będzie po tym jak zostaną uchylone studia, NIK zauważa, iż nadal zasadne jest ustalenie zasobu czynnych zawodowo urbanistów i planistów w celu oszacowania realnych możliwości sporządzenia POG dla wszystkich gmin w kraju.

Średni koszt opracowania projektu planu ogólnego gminy wnikający z umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi przez **1574** gminy wyniósł **186 218 zł**, przy czym koszt opracowania planu ogólnego w przeliczeniu na 1 ha powierzchni gminy wyniósł od **1,75 zł** do **680,38 zł**. **1253** respondentów (63,6%) odpowiedziało, iż kwota zarezerwowana w KPO na sporządzenie POG jest wystarczająca, a **717** gmin (35,4%), stwierdziło, iż kwota ta jest niewystarczająca.

Zgodnie ze wskaźnikiem A14G KPO, do końca II kw. 2024 r. w zakresie ustawy o zmianie upzp miało zostać przeszkolonych co najmniej 850 osób – pracowników samorządów terytorialnych oraz planistów przestrzennych. Jednak Minister ogłosił nabór wykonawców tych szkoleń 20 czerwca 2024 r., a umowy na ich organizację zawarł dopiero we wrześniu 2024 r. W rezultacie pierwsza grupa osób[25] została przeszkolona z półrocznym opóźnieniem. Postępowanie to mogło mieć wpływ na odłożenie w czasie działań związanych z wdrażaniem reformy w gminach. Z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK oraz ustaleń kontroli wynika, że nie wszystkie 2479 samorządów gminnych brało udział w szkoleniu. Wprawdzie wykazano łączną liczbę 2485 przeszkolonych osób[26], jednak przykładowo w województwie dolnośląskim przeszkolono ich 130, podczas gdy to województwo obejmuje 169 gmin[27]. Stąd wniosek NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów i Gospodarki o dokonanie oceny potrzeby przeprowadzenia szkoleń dla pracowników urzędów gmin, którzy nie zostali objęci powyższym szkoleniem.

Również z opóźnieniem upubliczniono mechanizm przydziału i orientacyjne kwoty wsparcia, co nie sprzyjało efektywnemu wykorzystaniu pomocy kierowanej do gmin. Zgodnie z harmonogramem KPO dane te miały być opublikowane w III kw. 2022 r., tj. jeszcze przed planowanym wejściem w życie ustawy o zmianie upzp, Jednak Minister udostępnił

---

[24] Analizie poddano ogłoszenia o unieważnieniu w gminach, w których unieważnienia dokonywano 5-krotnie i więcej razy.

[25] Zgodnie z informacją pokontrolną z kontroli wewnętrznej MRiT, dotyczącej wykonania wskaźnika A14G, do końca 2024 r. przeszkolono łącznie 1379 osób, z których 935 wskazano jako przeszkolone w ramach I etapu.

[26] Zgodnie z informacją pokontrolną z kontroli wewnętrznej MRiT, dotyczącej wykonania wskaźnika A15G, do końca 2025 r. przeszkolono łącznie 2485 osób, z których 935 wskazano jako przeszkolone w ramach realizacji wskaźnika A14G, a 1550 w ramach wskaźnika A15G.

[27] Źródło; końcowy wniosek o płatność wykonawcy szkoleń w województwie dolnośląskim, akta kontroli w MRiT.

te informacje dopiero 21 maja 2024 r., tj. ponad 19 miesięcy po terminie określonym w KPO, 8 miesięcy po wejściu w życie ustawy o zmianie upzp oraz na 19 miesięcy przed terminem utraty mocy obowiązywania studiów wyznaczonym wówczas na koniec 2025 r.

Z uwagi na niezadowalające postępy gmin w pracach nad planami ogólnymi Minister zainicjował projekty zmiany ustawy o zmianie upzp, w których termin wygaszenia studiów został zmieniony na 30 czerwca 2026 r., a następnie na 31 sierpnia 2026 r.

Należy zwrócić uwagę, iż zmiana przepisów upzp ograniczająca termin ważności decyzji WZ do 5 lat oraz wprowadzająca wymóg zgodności tych decyzji z ustaleniami POG, przy jednoczesnym odłożeniu w czasie wdrożenia tych zasad, spowodowała wzrost liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy kierowanych do gmin. W efekcie gminy w Polsce w 2024 r. wydały 180,2 tys. decyzji WZ, a w 2025 r. 392,9 tys. tj. odpowiednio o 19% i o 159% więcej w stosunku do średniej liczby decyzji wydawanych w latach 2004–2023 (151,8 tys.). Jednocześnie nastąpił wzrost decyzji WZ dla nowych inwestycji mieszkaniowych wydawanych w niezgodności ze studium – w gminach objętych kontrolą w 2024 r. wydano o 23% więcej takich decyzji niż średnio w latach 2022–2023. Ponieważ wzrost liczby wniosków powodował problemy organizacyjne gmin, które jednocześnie były w trakcie opracowywania planów ogólnych, ustawodawca – w art. 6 ustawy z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[28] – wydłużył termin realizacji tych wniosków wskazując, iż bieg terminów na wydanie decyzji WZ oraz decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty przerywa się do końca 2026 r. Jednocześnie art. 5 pkt 2 ww. ustawy rozszerzył warunki wydawania bezterminowych decyzji WZ o decyzje wydawane na wnioski złożone przed 16 października 2025 r., bez względu na termin ich uprawomocnienia.

3.5. Finansowanie z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego została uwzględniona w KPO m.in. w formie kamieni milowych i wskaźników:

- A12G – wejście w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z terminem zakończenia działania w I kw. 2023 r., który został osiągnięty z półrocznym opóźnieniem;
- A13G – opublikowanie dokumentu, w którym określono mechanizm przydziału i orientacyjną kwotę wsparcia jakie ma zostać przyznane każdej gminie w Polsce na wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego z terminem zakończenia działania w III kw. 2022 r. Minister opublikował powyższy dokument dopiero 21 maja 2024 r., zatem ponad 19 miesięcy po terminie określonym w KPO, 8 miesięcy po wejściu w życie ustawy o zmianie upzp oraz na 19 miesięcy przed terminem utraty mocy obowiązywania studiów wyznaczonym wówczas na koniec 2025 r.

[28] Dz. U. poz. 1668.

W KPO przewidziano dofinansowanie w kwocie 17 113,7 tys. zł na przeprowadzenie szkoleń z zakresu nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla pracowników samorządów i planistów przestrzennych. Według informacji sprawozdawczych MRiT, w ich ramach przeszkolono łącznie 2485 osób, przez co osiągnięty został wskaźnik A15G KPO[29].

W ramach KPO przewidziano również dofinansowanie dla gmin w łącznej kwocie 896 180 tys. zł na opracowanie i przyjęcie POG, MPZP i gminnych programów rewitalizacji. Kwota zaplanowana na opracowanie i uchwalenie POG wynosiła 457 779 tys. zł[30]. Warunkiem otrzymania tego dofinansowania było osiągnięcie wskaźnika A17G dotyczącego przyjęcia planu ogólnego przez gminy. Wartość tego wskaźnika przyjęto pierwotnie w wymiarze 100% gmin. Jednak w efekcie oceny postępów prac nad POG w gminach, Minister, dla zabezpieczenia dofinansowania z KPO dla gmin, podjął działania, w wyniku których dokonano obniżenia wartości wskaźnika A17G ze 100% do 80%[31], następnie do 50%[32] oraz do 40%[33]. W konsekwencji łączne, planowane dofinansowanie z KPO dla gmin zostało zmniejszone do kwoty 677 708 tys. zł, z tego na opracowanie i przyjęcie POG 261 712 tys. zł[34]. Ostatecznie przyjęto liczbowy wymiar wskaźnika w wysokości 744 gmin, które uchwalą POG do 31 sierpnia 2026 r. [35]

---

[29] W grudniu 2025 r. w ramach VII wniosku o płatność Polska poinformowała KE o osiągnięciu wskaźnika A15G, według którego do II kw. 2026 r. co najmniej 1700 pracowników samorządów terytorialnych oraz planistów przestrzennych miało ukończyć szkolenie lub studia podyplomowe dotyczące nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o której mowa w kamieniu milowym A12G.

[30] Zgodnie z regulaminem naboru przedsięwzięć w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie poprzez sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz sporządzenie gminnego programu rewitalizacji z maja 2024 r. w ramach KPO przewidziano wsparcie dla gmin w łącznej kwocie 896 180 tys. zł, z tego na opracowanie i przyjęcie planów ogólnych 457 779 tys. zł, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 319 441 tys. zł oraz gminnych programów rewitalizacji 94 070 tys. zł. (źródło: akta kontroli).

[31] W załączniku z dnia 24 listopada 2023 r. do decyzji wykonawczej Rady z 7 grudnia 2023 r. zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski ustalono wartość wskaźnika A17G na 80%, tj. 80% gmin w Polsce miało opracować i przyjąć plany ogólne do II kw. 2026 r.

[32] Zgodnie z załącznikiem z dnia 4 grudnia 2025 r. do decyzji wykonawczej Rady z dnia 9 grudnia 2025 r. zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

[33] Zgodnie z załącznikiem z dnia 2 czerwca 2026 r. do decyzji wykonawczej Rady z dnia 9 grudnia 2025 r. zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

[34] Zgodnie z regulaminem naboru przedsięwzięć w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie (...) z czerwca 2026 r. w ramach KPO przewidziano wsparcie dla gmin w łącznej kwocie 677 708 tys. zł, z tego na opracowanie i przyjęcie planów ogólnych 261 712 tys. zł, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 302 130 tys. zł oraz gminnych programów rewitalizacji 88 977 tys. zł. (źródło: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nabor-wnioskow-dot-wdrozenia-reformy-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego-wsparcie-dla-gmin--inwestycja-a131, data dostępu 22 czerwca 2026 r.).

[35] Informacja o Decyzji Wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (nr 12353/26 z 25.08.2026 r.) opublikowana na stronie: https://www.kpo.gov.pl/media/174555/Zalocznik.pdf data dostępu: 3 września 2026 r.

3.6. Inne działania Ministra w zakresie przygotowania i wdrażania reformy

Minister prowadził szeroki zakres działań edukacyjnych informując o reformie poprzez kanały internetowe, konferencje szkoleniowe, spotkania z przedstawicielami gmin. Bogaty zestaw informacji na temat reformy zaprezentował na stronach MRiT, na których m.in. w celu wsparcia gmin udostępnił narzędzia cyfrowe do opracowania POG współpracujące z bezpłatnym oprogramowaniem (przeglądarkę danych przestrzennych oraz wtyczkę APP2). Jednak narzędzia te zostały udostępnione po wejściu w życie ustawy o zmianie upzp. Pierwszą wersję przeglądarki danych przestrzennych, umożliwiającą przeglądanie danych i metadanych w formacie gml, opublikowano we wrześniu 2023 r., jednak wersję umożliwiającą przeglądanie i walidację[36] POG w formacie gml udostępniono dopiero 26 czerwca 2024 r. Wtyczka APP2 przeznaczona do opracowania POG w pierwszej wersji eksperymentalnej została udostępniona 29 listopada 2023 r., a w jej pełnym zakresie – 24 września 2024 r.

Strategia działań komunikacyjnych została opracowana dopiero po wejściu w życie ustawy o zmianie upzp, a 8 z 12 grup działań określonych w strategii nie zrealizowano w ogóle, koncentrując się, w obliczu niewielkich postępów prac nad POG, na szkoleniach pracowników jednostek samorządu terytorialnego, urbanistów oraz instytucji i organów zaangażowanych w sporządzanie POG.

Działania edukacyjne prowadzone przez MRiT lub na jego zlecenie zostały ocenione przez gminy biorące udział w badaniu kwestionariuszowym zdecydowanie pozytywnie. **1432** gmin (72,7%) uznało, że informacje na temat reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego przekazywane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (poprzez stronę internetową oraz konferencje) były wystarczające, z tego **118** odpowiedziało zdecydowanie tak, a **1314** odpowiedziało raczej tak. Natomiast **335** przedstawicieli gmin (17%) odpowiedziało, że powyższe informacje nie były wystarczające, z tego **272** odpowiedziała raczej nie, a **63** zdecydowanie nie; ponadto **203** przedstawicieli gmin (10,3%) odpowiedziało, iż nie ma zdania w powyższym zakresie. Pracownicy **1291** gmin (65,5% wszystkich respondentów) uczestniczyli w szkoleniach organizowanych na zlecenie MRiT. **1141** pracowników gmin (88,4%) uczestniczących w szkoleniach uznało, iż wiedza przekazywana w ramach szkoleń organizowanych przez MRiT była przydatna i optymalna do potrzeb wdrażanej reformy.

Minister nie zabezpieczył odpowiednich narzędzi do monitorowania wdrażania reformy w gminach, co utrudniło mu zarządzenie tym procesem. Prowadzony przez niego monitoring oparty był o narzędzia, które nie dawały mu aktualnych i pełnych informacji o zaawansowaniu prac nad planami ogólnymi w gminach.

Przyjęte przez Ministra narzędzia to:

- wyniki corocznego badania statystycznego realizowanego przez Główny Urząd Statystyczny – nie dawały mu aktualnych informacji (wyniki za 2024 r. Minister opublikował dopiero w sierpniu 2025 r.), a zakres tego badania nie obejmował pośrednich

[36] Walidacja – proces sprawdzania, czy dany produkt, proces, system lub zestaw danych spełnia określone wymogi, założenia i normy.

etapów prac, takich jak zebranie i analiza wniosków do projektu POG, przeprowadzenie podstępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego opracowania projektu POG, zlecenie i wykonanie projektu POG[37];

- dane dotyczące zgłoszeń danych przestrzennych dla planu ogólnego zawarte w ewidencji prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju – obrazowały wykonanie jednej ze wstępnych czynności i nie były jednoznaczne z rzeczywistym rozpoczęciem prac nad projektem POG;
- badania ankietowe przeprowadzone w czerwcu i grudniu 2024 r. oraz w maju 2025 r. – nie dostarczały danych z zadowalającej liczby gmin, gdyż odpowiedzi w tych badaniach udzieliło odpowiednio 736, 1111 i 845 gmin;
- dzienniki urzędowe województw, w których publikowano uchwały rad gmin o uchwaleniu POG – stanowiły informację o końcowych efektach prac nad POG, bez wiedzy o poszczególnych etapach prac nad planem i ich zaawansowaniu.

Brak aktualnych informacji o realizacji poszczególnych etapów prac nad POG w gminach utrudnił Ministrowi zarządzanie procesem wdrażania reformy. Przykładowo zmiana terminu wygaszenia studiów na 30 czerwca 2026 r. nastąpiła w efekcie apeli organizacji samorządowych, a nie w wyniku analizy danych o zaawansowaniu prac nad planami ogólnymi.

[37] Źródło: Formularz PZP-1 Sprawozdanie o stanie lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego, stan w dniu 31.12.2024 r., udostępniony, wraz z wynikami badania, na stronie MRiT (https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/badanie-statystyczne---lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne, data dostępu 17 czerwca 2026 r.).

4. ZAŁĄCZNIKI

4.1. WYKAZ JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH

Lp.	Jednostka kontrolowana	Jednostka NIK
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Departament Spójności i Infrastruktury
2.	Urząd Miejski w Brodnicy	Kujawsko-Pomorska Delegatura NIK w Bydgoszczy
3.	Urząd Gminy Nowa Wieś Wielka	
4.	Urząd Miasta Torunia	
5.	Urząd Miejski w Łęczycy	Łódzka Delegatura NIK w Łodzi
6.	Urząd Miejski w Pabianicach	
7.	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	
8.	Urząd Gminy Krzykosy	Wielkopolska Delegatura NIK w Poznaniu
9.	Urząd Miejski Pniewy	
10.	Urząd Miasta Poznania	
11.	Urząd Gminy Wisznia Mała	Dolnośląska Delegatura NIK we Wrocławiu
12.	Urząd Miejski Wrocławia	
13.	Urząd Miejski w Żarowie	

4.2. METODYKA KONTROLI

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono zmiany nie tylko w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale też w prawie 50 innych aktach prawnych. Wprowadzane zmiany miały na celu zatrzymanie chaosu przestrzennego powodowanego niekontrolowaną zabudową realizowaną w oparciu o decyzje WZ, których ustalenia nie były zgodne z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium. Na wdrożenie tak licznych zmian przewidziano jednak, krótki, bo 2,5 letni okres. Stwarzało to ryzyko nieosiągnięcia w tym terminie założonych celów reformy, tj. uproszczenia, ujednolicenia i przyspieszenia procedur planistycznych, zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zwiększenia pewności inwestowania. Eksperci wskazywali również na brak spójności wprowadzanych przepisów z regulacjami dotyczącymi planowania strategicznego, co w ich ocenie przeczy idei planowania zintegrowanego.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy rzetelnie i prawidłowo przygotowano i realizowano reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz czy pozwala ona osiągnąć zakładane w niej cele?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Rozwoju i Technologii rzetelnie i prawidłowo przygotował reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego?
2. Czy działania Ministra Rozwoju i Technologii umożliwiły wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego zgodnie z przyjętymi założeniami?
3. Czy organy wykonawcze gmin przygotowały do wdrożenia i wprowadziły reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego zgodnie z obowiązującymi przepisami?

Zasięganie informacji w jednostkach niekontrolowanych

W ramach kontroli przeprowadzono badanie kwestionariuszowe w dniach od 23 maja do 13 czerwca 2025 r. W ramach badania do wszystkich gmin w Polsce skierowano pytania dotyczące reformy, w tym m.in. zaawansowania prac nad POG, przygotowania pracowników do wdrożenia reformy, pokrycia powierzchni gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz liczby decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2020–2024. Odpowiedzi udzieliło 1970, tj. 79,5% gmin.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócono się do:

- dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w celu uzyskania informacji o liczbie otrzymanych do uzgodnienia i uzgodnionych projektów planów ogólnych gmin;
- wojewodów o udzielenie informacji na temat liczby otrzymanych uchwał w sprawie planów ogólnych gmin (w celu oceny ich zgodności z prawem) oraz liczby wydanych rozstrzygnięć nadzorczych;
- Polskiego Związku Działkowców celem pozyskania informacji o uwagach i propozycjach kierowanych przez Związek odnośnie do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii 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[38].

Analizując stan pokrycia obszaru Polski planami ogólnymi NIK korzystała z danych prezentowanych sukcesywnie w ogólnodostępnych geoportalach, w szczególności dotyczących etapów prac nad POG w gminach oraz terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wykorzystano także dane demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego prezentowane w siatce 250 x 250 m.

W analizie i prezentacji wyników kontroli wzięto pod uwagę dane GUS za lata 2004–2025 (liczba decyzji o warunkach zabudowy), w tym zbierane na zlecenie MRiT.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.[39]

---

[38] Dz. U. poz. 2758, ze zm.

[39] Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą. Część informacji zaktualizowano według stanu na sierpień 2026 r.

Okres przeprowadzenia kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzono od 27 stycznia do 8 sierpnia 2025 r.

4.3. STAN REALIZACJI WNIOSKÓW POKONTROLNYCH

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystosowano 13 wystąpień pokontrolnych. W wystąpieniach sformułowano łącznie 18 wniosków pokontrolnych oraz 4 uwagi. Wnioski do gmin dotyczyły m.in. realizacji działań związanych z opracowaniem i uchwaleniem planu ogólnego, przeprowadzenia oceny aktualności planów miejscowych i analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz opracowania i realizacji wieloletniego programu sporządzania MPZP. Wnioski do Ministra dotyczyły dokonania oceny potrzeby przeprowadzenia szkoleń z zakresu reformy z uwzględnieniem rzetelnego określenia liczby osób zatrudnionych w urzędach gmin, odpowiedzialnych za sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego, które nie zostały przeszkolone oraz rzetelnego określenia zasobu czynnych zawodowo urbanistów i planistów przestrzennych w celu oszacowania realnych możliwości sporządzenia POG w kraju oraz zaplanowania działań mitygujących ryzyko wdrożenia reformy niezgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi terminowości uchwalenia POG.

Według stanu na dzień 31 maja 2026 r. z 18 wniosków 12 zostało zrealizowanych, dwa były w trakcie realizacji, a cztery nie zostały wykonane.

Minister Finansów i Gospodarki złożył do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia, z których Kolegium NIK uwzględniło w całości dwa zastrzeżenia, 11 uwzględniło w części, a osiem oddaliło.

4.4. TŁO FAKTOGRAFICZNE

Na problemy związane z racjonalnym gospodarowaniem przestrzenią w Polsce wskazywało wiele podmiotów zaangażowanych w proces zagospodarowania przestrzennego, w tym środowiska naukowe, organizacje zawodowe, przedsiębiorcy, obywatele, organizacje samorządowe i samorządy, a także Najwyższa Izba Kontroli[40]. Wskazywano m.in. na to, że:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego i ustalenia zawarte w tym dokumencie wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania planów miejscowych, natomiast nie stanowią podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji WZ;
- pokrycie Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest niskie i na koniec 2024 r. wynosiło 32,5%[41];

[40] Ustalenia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego NIK zawarła m.in. w informacjach o wynikach kontroli: *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym* (https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzenia-gmin.html, data dostępu 8 stycznia 2026 r. Nr ewid. 193/2016/KIN.) oraz *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast* (https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/023/, data dostępu 8 stycznia 2026 r. Nr ewid. P/22/023).

[41] Dane Głównego Urzędu Statystycznego: https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica, data dostępu 9 stycznia 2026 r.

- decyzje WZ, z uwagi na niskie pokrycie powierzchni kraju planami miejscowymi, stały się wiodącym narzędziem kształtowania przestrzeni.

Prace nad reformą planowania i zagospodarowania przestrzennego, w efekcie których Minister przygotował projekt ustawy o zmianie upzp, uchwalonej przez Sejm RP 7 lipca 2023 r., rozpoczęto w 2019 r. Projekt tej ustawy Minister skierował do uzgodnień wewnątrzresortowych 3 czerwca 2019 r. Jednak analiza zgłoszonych uwag wykazała potrzebę doprecyzowania przepisów projektowanej ustawy. W III kwartale 2019 r. stan zaawansowania prac nad tym projektem szacowano na 30%.

Z uwagi na zmianę rządu związaną z wyborami parlamentarnymi w 2019 r. i przeniesienie spraw planowania i zagospodarowania przestrzennego do kompetencji nowoutworzonego Ministerstwa Rozwoju nastąpiła zmiana harmonogramu prac. Zgodnie z harmonogramem utworzonym 17 grudnia 2019 r. przyjęcie projektu ww. ustawy przez Radę Ministrów przewidziano na 15 stycznia 2021 r., a przekazanie projektu ustawy do prac sejmowych na 1 lutego 2021 r. Prace te już od początku nie były prowadzone zgodnie z harmonogramem. Znacząca zmiana nastąpiła 11 października 2021 r., gdy ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii podjął decyzję o podzielenie prac na dwa etapy, z których pierwszy obejmował m.in. wprowadzenie planu ogólnego w randze aktu prawa miejscowego, zastępującego dotychczasowe studium; skrócenie i uproszczenie procedur planistycznych oraz zmianę przepisów dotyczących udziału interesariuszy w procesie przygotowywania aktów planistycznych. W ramach drugiego etapu reformy zaplanowano m.in. integrację planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na poziomie regionalnym i subregionalnym oraz zmiany zakresu i formy planu miejscowego m.in. poprzez sporządzanie go w formie cyfrowej. Powodem podziału reformy na dwa etapy było ryzyko niedokończenia prac nad projektem ustawy w dotychczasowym zakresie przed końcem ówczesnej kadencji Sejmu, co jednocześnie uniemożliwiłoby finansowanie reformy z KPO.

Według harmonogramu przyjętego po podziale reformy na dwa etapy, dla I etapu przewidziano m.in.: przeprowadzenie konsultacji publicznych w okresie od lutego do marca 2022 r., przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w okresie od 1 do 14 czerwca 2022 r. oraz etap prac parlamentarnych od 15 czerwca do 12 sierpnia 2022 r. Po przeprowadzeniu konsultacji publicznych dokonano korekty harmonogramu prac, według którego przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów miało nastąpić w okresie od 12 do 22 grudnia 2022 r., a etap prac parlamentarnych na okres od 22 grudnia 2022 r. do 30 stycznia 2023 r. Ostatecznie projekt ustawy o zmianie upzp Rada Ministrów skierowała do Sejmu 23 marca 2023 r. Ustawę o zmianie upzp Sejm uchwalił 7 lipca 2023 r., a jej przepisy weszły w życie 24 września 2023 r.[42] Wejście w życie ustawy o zmianie upzp nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do ww. zakładanych terminów oraz z półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu przewidzianego na I kwartał 2023 r. Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego została uwzględniona w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, tj. w:

[42] Z wyjątkiem przepisów dotyczących Rejestru Urbanistycznego oraz dalszej cyfryzacji aktów planistycznych, które wejdą w życie 1 lipca 2026 r.

- dokumencie z KPO z czerwca 2022 r.[43], w którym zaplanowano m.in.:
  - nowelizację przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego do I kw. 2023 r.,
  - dofinansowanie w kwocie 200 mln euro przeznaczone m.in. na sporządzenie POG przez wszystkie gminy oraz dokształcenie ok. 1700 osób z reguł obowiązujących w zreformowanym systemie (z terminem realizacji do końca II kw. 2026 r.).
- załączniku z 1 czerwca 2022 r. do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej z 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (oraz w załącznikach do decyzji zmieniających), w których m.in. ustalone zostały następujące kamienie milowe i wskaźniki dotyczące reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego:
  - A12G – wejście w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z terminem zakończenia działania w I kw. 2023 r.;
  - A13G – opublikowanie dokumentu, w którym określono mechanizm przydziału i orientacyjną kwotę wsparcia jakie ma zostać przyznane każdej gminie w Polsce na wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego z terminem zakończenia działania w III kw. 2022 r.;
  - A14G – przeprowadzenie szkolenia 850 pracowników samorządów i planistów przestrzennych z zakresu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z terminem zakończenia działania – II kw. 2024 r.;
  - A15G – przeprowadzenie szkolenia kolejnych 850 (łącznie 1700) pracowników samorządów i planistów przestrzennych z zakresu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z terminem zakończenia działania – II kw. 2026 r.;
  - A16G – przyjęcie planu ogólnego przez co najmniej 25% gmin w Polsce z terminem do IV kw. 2024 r. Wartość tego wskaźnika została w 2023 r. obniżona do 10%[44]. Natomiast w 2024 r.[45] brzmienie tego wskaźnika zostało zmienione na – rozpoczęcie prac nad opracowaniem planu ogólnego przez co najmniej 50% gmin w Polsce[46];

---

[43] Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności z czerwca 2022 r., stanowiący załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski z 2 czerwca 2022 r.

[44] Zgodnie z załącznikiem z 24 listopada 2023 r. do decyzji wykonawczej Rady UE zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (źródło: https://www.kpo.gov.pl/media/129078/decyzja_rady_wersja_polska.pdf, data dostępu: 29 maja 2026 r.).

[45] Zgodnie z załącznikiem z 1 lipca 2024 r. do decyzji wykonawczej Rady UE zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (źródło: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52024PC0284, data dostępu: 29 maja 2026 r.).

[46] Wskaźnik mierzony na podstawie zgłoszenia do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju.

- A17G – przyjęcie planu ogólnego przez 100% gmin w Polsce z terminem do II kw. 2026 r. Wartość tego wskaźnika została w 2023 r. obniżona do 80%[44], w 2025 r. do 50%[47], a w 2026 r. do 40%[48]. Ostatecznie wskaźnik ten ustalono liczbowo na 744 gminy[49].

Osiągnięcie powyższych kamieni milowych i wskaźników warunkowało wypłatę poszczególnych transz[50] środków z KPO[51]. Zgodnie z art. 18 pkt 4 lit. i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[52] reformy i inwestycje KPO należy zakończyć do 31 sierpnia 2026 r.

Na podstawie delegacji zawartych w upzp Minister wydał m.in. trzy rozporządzenia istotne dla opracowania POG, tj.:

a) rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[53]. W rozporządzeniu tym określono wzór formularza, na którym składa się wniosek do projektowanego aktu planowania przestrzennego lub wniosek o sporządzenie lub zmianę aktu planowania przestrzennego;

b) rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii 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[54].W rozporządzeniu tym określono charakterystykę stref planistycznych, a także sposób: obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonność terenów niezabudowanych; tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych; przygotowania projektu planu ogólnego gminy; stosowania

---

47 Zgodnie z załącznikiem z 4 grudnia 2025 r. do decyzji wykonawczej Rady UE zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (źródło: https://www.kpo.gov.pl/media/162052/ZalaczznikdoDecyzjiWykonawczejRadyUE1512.pdf, data dostępu: 29 maja 2026 r.).

48 Zgodnie z załącznikiem z 2 czerwca 2026 r. do decyzji wykonawczej Rady UE zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (źródło: https://www.kpo.gov.pl/media/171142/zalacznikdodecyzjiCID2006.pdf, data dostępu: 1 lipca 2026 r.).

49 Informacja o Decyzji Wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (nr 12353/26 z 25.08.2026 r.) podana na stronie: https://www.kpo.gov.pl/media/174555/Zalocznik.pdf data dostępu: 3 września 2026 r.

50 Osiągnięcie kamieni milowych i wskaźników: A13G warunkowało wypłatę drugiej transzy, A12G trzeciej transzy, A14G i A16G piątej transzy, A15G siódmej transzy, A17G dziewiątej transzy wypłaty środków wsparcia bezzwrotnego (zgodnie z załącznikiem z 4 grudnia 2025 r. do decyzji wykonawczej Rady UE zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski).

51 Zgodnie z art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE z 18 lutego 2021 r. L 57/17), wkład finansowy, którego płatności dokonuje się w transzach, jeżeli państwo członkowskie w zadowalający sposób osiągnęło odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe wskazane w odniesieniu do realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

52 Dz. U. UE.L.2021.57.17.

53 Dz. U. poz. 2509. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 8g ust. 5 upzp.

54 Dz. U. poz. 2758, ze zm. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 13m ust. 2 upzp.

oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych; dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu ogólnego; wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego;

c) rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym[55]. Rozporządzenie to było niezbędne dla opracowania POG dla gmin, które przewidywały w planie ogólnym obszary uzupełnienia zabudowy – obszary te zgodnie z art. 13a ust. 4 pkt 2 są obszarami nieobligatoryjnymi.

Choć Sejm RP przyjął ustawę o zmianie upzp 7 lipca 2023 r., a Prezydent podpisał tę ustawę 24 lipca 2023 r., to Minister skierował do uzgodnień międzyresortowych projekty ww. rozporządzeń odpowiednio 2 sierpnia, 1 sierpnia oraz 9 listopada 2023 r. W efekcie powyższe rozporządzenia weszły w życie odpowiednio 28 listopada 2023 r., 23 grudnia 2023 r. oraz 16 maja 2024 r., tj. odpowiednio po dwóch, blisko trzech oraz po ponad siedmiu miesiącach do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie upzp, którą wprowadzono do upzp obowiązek wydania ww. rozporządzeń.

4.5. Analiza stanu prawnego

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[56] określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1). W ustawie tej wprowadzono istotne zmiany, ustawą z dnia 7 lipca 2023 o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[57], która była wielokrotnie zmieniana[58]. Zmiany miały na celu uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procedur planistycznych, a jedną z przyczyn był niski wskaźnik obowiązujących planów miejscowych.

Wraz ze zmianami w procedurze zaproponowano wyodrębnienie przepisów dotyczących partycypacji społecznej jako osobnego rozdziału (rozdział 1a), co miało na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji społecznej o nowe techniki, m.in. związane z cyfryzacją. Nowelizacja ustawy wprowadza również zmiany ułatwiające zaangażowanie społeczeństwa w procesy decyzyjne, również przez umożliwienie składania

[55] Dz. U. poz. 729. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 13m ust. 1 upzp.
[56] Dz.U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.
[57] Dz. U. poz. 1688, ze zm.
[58] Zmiany: ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1824), ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 527), ustawa z dnia 26 września 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1543) ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1668).

uwag elektronicznie. Ustanowiono generalną zasadę udziału społeczeństwa w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym m.in.: prawa do wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; oraz zwiększaniu udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej (art. 8e ust. 1 upzp). Interesariuszami są zarówno osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej oraz jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy (art. 8e ust. 2 upzp). Art. 8f ustanowił prawo interesariuszy do bieżącego bezpłatnego uzyskiwania informacji o każdorazowym udostępnieniu w Rejestrze Urbanistycznym danych lub informacji, o których mowa w art. 67h upzp, za pomocą poczty elektronicznej od Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Samorządy będą miały obowiązek zamieszczania w rejestrze szerokiego zakresu danych, ułatwiając wymianę informacji i przyczyniając się do zwiększenia efektywności procesów planistycznych. Ponadto, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, zgodnie z art. 67 ust. 1 upzp.

Zmiany polegają przede wszystkim na uchyleniu przepisów upoważniających do uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (uchylono art. 9 – 13 dotychczasowej upzp) i wprowadzeniu nowego obligatoryjnego dokumentu w randze aktu prawa miejscowego, tj. planu ogólnego, na uchwalenie którego gminy miały pierwotnie czas do końca 2025 roku. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisu (art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie upzp przyjętej 7 lipca 2023 r.) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r. Termin ten został zmieniony art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, na 30 czerwca 2026 r., a następnie na 31 sierpnia 2026 r.[59] W przypadku braku obowiązującego planu ogólnego po 31 sierpnia 2026 r. gminy nie będą mogły wydawać decyzji WZ na wnioski złożone po tym terminie. Wprowadzono plan ogólny gminy jako obligatoryjnie sporządzany dokument planistyczny o zasięgu całej gminy (art. 13a ust. 1 upzp). Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego jako dokument, z którym badana będzie zgodność planów miejscowych, ale także decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy dla nowych inwestycji będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach uzupełnienia zabudowy wskazanych w planie ogólnym. Zmianę w stosunku do Studium wprowadza art. 13a ust. 5 pkt 1 upzp, zgodnie z którym plan ogólny (w zakresie określonym ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) jest wiążący w takim samym stopniu dla ustaleń planów miejscowych, jak i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednocześnie ograniczając obszary, na których wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest dopuszczalne (art. 13a ust. 5 pkt 1 w związku z ust. 6 pkt 1, w zakresie określonym w art. 13a ust. 4). Określono możliwość i sposób dokonywania zmiany

[59] Art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 527). Art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 781).

planu ogólnego (art. 13 a ust. 2 i 3), a w ust. 4 pkt 1 określono zakres obligatoryjny treści planu ogólnego. Możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy bez określonego terminu jej obowiązywania istniał jedynie do końca 2025 r., o ile przed 1 stycznia 2026 r. stała się ona prawomocna lub wniosek o wydanie decyzji został złożony przed 16 października 2025 r. Decyzje WZ, które stały się prawomocne po wejściu w życie planu ogólnego lub po 1 stycznia 2026 r. są terminowe, tj. ważne przez 5 lat od daty, kiedy staną się prawomocne. art. 64c ustawy o zmianie upzp.

Wprowadzono też zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI), będący szczególną formą planu miejscowego, uchwalanego przez gminę na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy urbanistycznej, określającej zasady i warunki realizacji inwestycji oraz zobowiązania stron. Zintegrowane plany inwestycyjne zostały uregulowane w art. 37 ea do 37 eg. Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego będzie powodowało utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu nim objętego.

4.6. Opis elementów pozatekstowych zawartych w informacji

4.6.1. Zmiany terminu wygaszenia studiów – Kluczowe daty i zaawansowanie prac nad planami ogólnymi

Kalendarium zmian terminów:

- 31 grudnia 2025 r. – Pierwotny termin wygaszenia studiów.
- 30 czerwca 2026 r. – Nowy termin wygaszenia studiów, ustanowiony w kwietniu 2025 r.
- 31 sierpnia 2026 r. – Kolejny termin wygaszenia studiów, ustanowiony w kwietniu 2026 r.

Zaawansowanie prac nad planami ogólnymi:

- Stan na 31 maja 2026 r.:
  - 92,4% gmin nie ma uchwalonego planu ogólnego.
  - 39,3% gmin nie opublikowało projektów POG (Planów Ogólnych Gminy).
- Stan na 30 czerwca 2026 r.:
  - 85,3% gmin nie ma uchwalonego planu ogólnego.
  - 33,2% gmin nie opublikowało projektów POG.
- Stan na 31 sierpnia 2026 r.:
  - 64,6% gmin nie ma uchwalonego planu ogólnego.
  - 25,3% gmin nie opublikowało projektów POG.

wróć do treści dokumentu

4.6.2. Mapa obszarów Polski bez uchwalonych POG lub opublikowanych projektów POG oraz MPZP

11% powierzchni Polski bez POG, projektów POG oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. 1,9 mln ludzi – zamieszkuje ten obszar.

Lista sześciu województw z najwyższym odsetkiem powierzchni bez wymaganej dokumentacji (1,3 mln mieszkańców):

- zachodniopomorskie: 19%;
- kujawsko-pomorskie: 22%;
- mazowieckie: 12%;
- łódzkie: 14%;
- świętokrzyskie: 21%;
- podkarpackie: 12%.

Źródło: opracowanie własne NIK (sierpień 2026 r.).

wróć do treści dokumentu

4.6.3. Liczba decyzji o Warunkach Zabudowy wydanych w latach 2004–2025

Średnia liczba decyzji wydanych w latach 2004–2023: 151,8 tys., liczba decyzji w 2024 r: 180,2 tys., w 2025 r.: 392,9 tys.

wróć do treści dokumentu

4.7. Wykaz kluczowych podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
12. Minister Finansów i Gospodarki
13. Biblioteka Sejmowa
14. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

4.8. Słowniczek

Akt planowania przestrzennego – Plan ogólny gminy; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury,

tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane; audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Dane przestrzenne – Dane przestrzenne definiuje się jako dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego (podstawa prawna: art. 3 pkt 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej).

Decyzje WZ – Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w sytuacji obszaru pozbawionego MPZP określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ład przestrzenny – Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagani funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Minister – Minister właściwy ds. planowania i zagospodarowania przestrzennego. Sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego znajdowały się w kompetencjach Ministra Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r.[60]), a następnie: Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września 2019 r.[61]), Ministra Rozwoju (od 15 listopada 2019 r.[62]), Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października 2020 r.[63]), Ministra Rozwoju i Technologii (od 26 października 2021 r.[64]) oraz Ministra Finansów i Gospodarki (od 24 lipca 2025 r.[65]).

MRiT – Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

MPZP lub plan miejscowy – Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 14 ustawy o planowaniu. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu,

---

60 Zgodnie z §1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 94, ze zm.).

61 Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 1841).

62 Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

63 Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1718, ze zm.).

64 Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1945), § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 838), § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 2589), § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 2721) oraz § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 739).

65 Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki (Dz. u. poz. 997).

a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały).

POG lub plan ogólny – Plan ogólny gminy, o którym mowa w art. 13a ustawy o planowaniu. Akt planowania przestrzennego wprowadzony reformą, stanowiący o przeznaczeniu terenu, sporządzany wyłącznie w formie cyfrowej, będący aktem prawa miejscowego.

Przeglądarka danych przestrzennych – Aplikacja webowa udostępniona na stronie MRiT, służąca do odczytywania, przeglądania, analizowania, walidacji i wizualizacji danych zapisanych w formacie gml.

Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego lub Reforma – Rozwiązania przewidziane w KPO oraz w Krajowym Programie Reform na lata 2022/2023 oraz wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, ze zm.), jako pierwszy etap reformy.

Studium – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.). Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., i mają do nich zastosowanie przepisy dotychczasowe (zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw).

Ustawa o NIK – Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Ustawa o planowaniu lub upzp – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538).

Ustawa o zmianie upzp – Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, ze zm.).

Wtyczka APP2 – Darmowe rozszerzenie oprogramowania QGIS, udostępnione na stronie MRiT, służące do tworzenia, analizowania, przeglądania, zapisywania i walidacji danych przestrzennych dla aktów planowania przestrzennego.

Zrównoważony rozwój – Rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.).