NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Jacek Kozłowski

KSF.410.11.1.2026

Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst zmieniony uchwałą nr 32/26 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z 20 maja 2026 r.

P/25/017 - Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Spójności i Infrastruktury
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445649, ksf@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii[1] pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa (dalej: „Ministerstwo” lub „MRiT”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki, od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa[2] poprzednio pełnili: Waldemar Buda od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r., Marlena Maląg od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Krzysztof Hetman od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. oraz Krzysztof Paszyk od 13 maja 2024 r. do 24 lipca 2025 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. 2. Wprowadzenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz monitorowanie jej wdrażania.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają wpływ na zagadnienia w okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Jerzy Bazylewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/2/2025 z 24 stycznia 2025 r. Wanda Stolarska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/12/2025 z 5 maja 2025 r. Maciej Folta, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2025 z 27 stycznia 2025 r. Kinga Poprzycka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/14/2025 z 5 czerwca 2025 r. Marcin Banaszkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/13/2025 z 5 czerwca 2025 r. (akta kontroli str. 1-13)

[1] Utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470). Przekształcone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1952).

[2] Dalej: „Minister”.

[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister[5] przeprowadził proces przygotowania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego[6] ujętej w Krajowym Programie Reform na lata 2022/2023[7] opracowując projekt ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[8] i wydając niezbędne rozporządzenia. Minister nie zapewnił optymalnych warunków umożliwiających gminom sporządzenie planów ogólnych gminy[9] przed terminem wygaśnięcia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[10]. Wynikało to z opóźnień jakie wystąpiły w trakcie realizowanego przez Ministra procesu legislacyjnego oraz wdrażania reformy. W konsekwencji półrocznego - w stosunku do przyjętych założeń - opóźnienia wejścia w życie ustawy o zmianie upzp oraz uchwalenia siedem miesięcy później ostatniego niezbędnego aktu wykonawczego, gminom pozostało 19 miesięcy[11] na opracowanie i ustanowienie tego dokumentu. Biorąc pod uwagę, że w ramach reformy przyjęto, iż plany ogólne będą stanowiły podstawę niezbędną do wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ograniczenie gminom czasu na sporządzenie POG skutkuje zagrożeniem paraliżem inwestycyjnym na obszarach gmin, które nie uchwalą POG przed wygaśnięciem obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W gminach tych, bowiem nie będzie możliwe rozpatrywanie złożonych po 30 czerwca 2026 r. wniosków o ustalenie warunków zabudowy, natomiast plany miejscowe po tej dacie będą mogły być opracowywane lub zmieniane tylko w wyjątkowych sytuacjach[12].

---

4 Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

5 Zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275) dział budownictwo, planowania i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obejmuje m.in. sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z par. 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. z 2022 r. poz. 838 ze zm.) Minister Rozwoju i Technologii kieruje m.in. działem administracji rządowej: budownictwo, planowania przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

6 Dalej także: „reforma".

7 Krajowy Program Reform 2022/2023 przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r., udostępniony na stronie https://www.gov.pl/web/rozwoj_technologia/krajowy_program_reform, (data dostępu 25 września 2025 r.).

8 Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm., dalej: „ustawa o zmianie upzp".

9 Dalej: POG lub plany ogólne.

10 Do 30 listopada 2025 roku na 2479 gmin w Polsce w 10 rady gmin uchwaliły plany ogólne z których obowiązywały trzy: Miasta Puszczykowa, Miasta Pyskowice oraz Miasta Chojnowa; Zostały uchylone trzy: Miasta Tychy, Miasta Siemianowice Śląskie oraz Gminy Sławków; Oczekiwały na wprowadzenie przez wojewodę cztery: Miasta Radzionków, Gminy Jejkowice, Miasta Płońsk oraz Miasta Maków Mazowiecki.

11 Ustawą z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r poz.. 527) termin wygaszania studiów został zmieniony z 31 grudnia 2025 r. na 30 czerwca 2026 r., co wydłużyło czas pomiędzy wejściem w życie ostatniego rozporządzenia niezbędnego do opracowania POG, a terminem utraty mocy obowiązywania studiów z 19 do 25 miesięcy.

12 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

Zgodnie z Krajowym Programem Reform na lata 2022/2023 wejście w życie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miało nastąpić w I kwartale 2023 r. Przygotowując reformę Minister nie zidentyfikował ryzyk, które spowodowały opóźnienie w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie upzp. W stosunku do części ryzyk dokonywał nierzetelnych analiz. W konsekwencji nie wdrożył adekwatnych do skali zagrożeń rozwiązań w celu mitygowania tych ryzyk.

Ponadto naruszając § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[13], Minister dopuścił do istotnego opóźnienia w stosunku do wejścia w życie ustawy o zmianie upzp, w wydaniu rozporządzeń do tej ustawy, niezbędnych do sporządzenia planów ogólnych[14] przez gminy. Ostatnie z tych rozporządzeń weszło w życie po ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ww. zmiany ustawy. Ograniczyło to gminom czas na opracowanie POG do 19 miesięcy przed terminem wygaszenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[15].

Terminowość przygotowania i wdrażania reformy miała kluczowe znaczenie dla możliwości osiągnięcia jej głównego celu, czyli opracowania i przyjęcia przez gminy w Polsce POG w miejsce wygaszanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie upzp plany ogólne gminy, jako dokumenty o randze prawa miejscowego, opracowywane w skali całej gminy, miały zahamować postępujący chaos w zagospodarowaniu przestrzennym. Wynikał on między innymi z szerokiego stosowania decyzji administracyjnych ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu[16] jako narzędzi kształtujących rozwój przestrzeni w kraju na obszarach bez obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[17]. Dotychczas decyzje o WZ wydawane były bez konieczności zapewnienia zgodności z studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a po przyjęciu przez gminę planu ogólnego, decyzje te będą musiały być wydawane w zgodzie z ustaleniami POG i tylko w obszarze uzupełnienia zabudowy[18]. Nieuchwalenie POG przez gminy przed wygaszeniem obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin rodzi realne zagrożenie paraliżem inwestycyjnym[19] na terenach zurbanizowanych lub potencjalnie możliwych do

---

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).

13 Według tego przepisu rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

14 Dalej: „POG”.

15 Termin obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczono pierwotnie na 31 grudnia 2025 r. Termin ten został zmieniony na 30 czerwca 2026 r. art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2025 r. (Dz. U. poz. 527).

16 Dalej: „decyzje o WZ”.

17 Dalej: „MPZP”.

18 Obszar uzupełnienia zabudowy wyznacza się w POG zgodnie z rozporządzeniem MRiT z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu i wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy.

19 W przypadku inwestycji niebędących inwestycjami celu publicznego.

urbanizacji, nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku POG po 30 czerwca 2026 r. gminy nie będą miały możliwości wydawania decyzji o WZ, ani przyjęcia nowych lub zmiany obowiązujących planów miejscowych. Uzyskanie pozwolenia na budowę będzie możliwe wyłącznie na terenach objętych MPZP lub w przypadku inwestycji celu publicznego[20].

Wdrożenie reformy zostało powiązane z finansowaniem ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[21] głównych jej elementów, w szczególności opracowania i przyjęcia POG. Możliwość sfinansowania planów ogólnych gminy[22] z KPO została uwarunkowana terminem przyjęcia POG przez 80% gmin w Polsce, który mimo przesunięcia go do 30 czerwca 2026 r. w sytuacji opisanych opóźnień w przygotowaniu i wdrażaniu reformy przez Ministra jest zagrożony. Ryzyko, iż 80% gmin nie uchwali w tym terminie POG jest bardzo wysokie, co przy obowiązujących warunkach finansowania z KPO zagraża utratą tych środków[23]. Minister podejmując działania na rzecz wdrożenia reformy winien był działać w sposób skuteczny i terminowy tak, aby takie zagrożenie nie wystąpiło, do czego był zobowiązany art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[24].

NIK dostrzega inicjatywy legislacyjne ministra i poselskie zmierzające m.in. do mitygowania ryzyka związanego ze zbyt krótkim czasem jakie gminy mają na przyjęcie panów ogólnych, jak i wcześniej podjętą decyzję o wyłączeniu części zadań reformy do drugiego etapu, jednak ocenia je jako niewystarczające, a równocześnie zwraca uwagę, że spowodują one opóźnienie i osłabienie możliwości osiągnięcia głównego celu reformy jakim było powstrzymanie narastającego chaosu przestrzennego.

W kontekście skutecznej i terminowej realizacji zadań związanych z reformą, w tym osiągnięcia wskaźników KPO jej dotyczących, Minister nierzetelnie identyfikował ryzyka i nie mitygował prawdopodobieństwa i skutków ich wystąpienia, w szczególności w zakresie adekwatnych zasobów, w tym:

- zasobów kadrowych niezbędnych w pracach nad projektem ustawy o zmianie upzp;
- liczby specjalistów potrzebnych do sporządzenia POG w terminach zakładanych w reformie.

---

[20] Art. 1 ust. 2a ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1543).

[21] Finansowanie reformy ze środków KPO przewidziano w projekcie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zatwierdzonym przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r. Finansowanie to Komisja Europejska potwierdziła w załączniku do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski z 1 czerwca 2022 r., dalej: „KPO".

[22] Dofinansowaniem z KPO objęto również MPZP i gminne programy rewitalizacji, przy założeniu opracowania POG.

[23] Wskaźnik A17G KPO (według stanu na dzień zakończenia kontroli): „Odsetek gmin, które przyjęły plany ogólne zagospodarowania przestrzennego", którego termin realizacji określono na II kw. 2026 r., a wartość na 80%. Po zakończeniu kontroli decyzją Rady (UE) 15795/25 z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik ten został obniżony do poziomu 50%.

[24] Zgodnie z art. 7 ust. 3 Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów. (Dz. U. z 2025 r. poz. 780 t.j.).

Ryzyka te zmaterializowały się na etapie wdrożenia reformy.

Minister wdrażając reformę opublikował informacje o mechanizmie przydziału i orientacyjnych kwotach wsparcia dla gmin na wdrożenie reformy z opóźnieniem ponad 19 miesięcy względem terminu osiągnięcia wskaźnika A13G KPO[25], w którym wskazano to zadanie. Informacje te były istotne ze względu na projektowanie wydatków gmin dotyczących opracowania POG.

Minister nie określił założeń kampanii komunikacyjnej oraz Strategii działań komunikacyjnych reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w terminie umożliwiającym rozpoczęcie działań komunikacyjnych jednocześnie z wejściem w życie przepisów ustawy o zmianie upzp. Odstępując następnie od realizacji 8 z 12 grup działań zaplanowanych w tej strategii spowodował, że wydatek poniesiony na jej opracowanie stał się niecelowy i niegospodarny. W rezultacie związane z nimi cele Strategii komunikacyjnej[26] nie zostały osiągnięte, a działania w niej ujęte dotyczące poinformowania społeczeństwa o zmianach w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego zrealizowano nierzetelnie, co było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej nr 18[27], zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Minister postępując nierzetelnie nie dotrzymał założeń terminowych realizacji wskaźnika A14G[28] zapisanych w KPO polegających na przeszkoleniu co najmniej 850 pracowników samorządów terytorialnych oraz planistów przestrzennych z zakresu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym w terminie do końca II kwartału 2024 r. Następnie Minister, postępując nierzetelnie dopuścił do przeprowadzenia części szkoleń na materiałach szkoleniowych niezatwierdzonych przez MRiT.

Narzędzia wspierające opracowanie projektu planu ogólnego (wtyczka APP2 oraz przeglądarka danych przestrzennych) również zostały wdrożone z opóźnieniem w stosunku wejścia w życie ustawy o zmianie upzp[29]. Mimo tego NIK pozytywnie ocenia funkcjonalność tych narzędzi i możliwość korzystania z nich bez konieczności posiadania odpłatnego oprogramowania. Dostępna na

---

[25] Kamień milowy A13G KPO – *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* miało nastąpić w III kwartale 2022 r.

[26] W briefie komunikacyjnym będącym podstawą opracowania strategii wskazano cele, które powinny być osiągnięte:
- rozpowszechnienie w społeczeństwie wiedzy na temat nowych rozwiązań, możliwości i korzyści, które daje reforma,
- oswojenie samorządów z nowymi przepisami,
- upowszechnienie informacji wśród potencjalnych inwestorów o nowych narzędziach, które ułatwią proces inwestycyjny.

[27] Standardy określone w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84) – dalej" „Standardy kontroli zarządczej".

[28] Wskaźnik A14G KPO: Co najmniej 850 pracowników samorządów terytorialnych oraz planistów przestrzennych ukończyło szkolenie lub studia podyplomowe dotyczące nowej ustawy o planowaniu przestrzennym, o której mowa w kamieniu milowym A12G. zapisanych w Krajowym Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zatwierdzonym przez Komisją Europejską. Zgodnie z załącznikiem do decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej termin zakończenia realizacji wskaźnika A14G upłynął na koniec II kwartału 2024 r.

[29] Pierwsza stabilna wersja wtyczki APP2 - 2.0.5. została udostępniona dopiero 13 sierpnia 2024 r.

stronie MRiT przeglądarka danych przestrzennych pozwalała każdemu użytkownikowi na dostęp i przeglądanie ustaleń planu ogólnego.[30]

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[31] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu faktycznego

Z uwagi problemy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym narastający chaos przestrzenny wynikający z braku wymogu spójności sposobu zagospodarowania terenu na obszarach pozbawionych planu miejscowego z polityką przestrzenną gminy określoną w studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy Minister podjął decyzję o przygotowaniu reformy planowania przestrzennego. Prace nad reformą, której pierwszy etap został wprowadzony ustawą o zmianie upzp (z 7 lipca 2023 r.), rozpoczęto w 2019 r. Minister w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa[32] powierzył prace nad przygotowaniem propozycji przepisów komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego, którą w okresie objętym kontrolą był Departament Planowania Przestrzennego MRiT.

(akta kontroli str. 14-21, 1383, 1784-1791, płyta CD2 plik nr 3)

---

[30] Przeglądarkę danych przestrzennych zaprojektowano do wyświetlania: planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, miejscowego planu odbudowy – w postaci dostępnych plików w formacie GML opublikowanych przez właściwe jednostki: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

[31] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[32] Zgodnie z § 35 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 marca 2018 r. (Dz. Urz. Min. Inw. Roz. poz. 6), w kompetencji Departamentu Polityki Przestrzennej znajdowało się m.in. opracowywanie rozwiązań systemowych i propozycji przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zadanie to zostało następnie przypisane Departamentowi Planowania Przestrzennego § 41 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Rozwoju w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju z dnia 21 lutego 2020 r. (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 4), § 42 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MRPiTech. poz. 8), § 40 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MRiT, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1 Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 19 stycznia 2022 r. (Dz. Urz. MRiTech. poz. 1), § 39 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MRiT, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 43 Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 4 listopada 2022 r. (Dz. Urz. MRiTech. poz. 46), § 37 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MRiT, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 21 Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 22 sierpnia 2024 r. (Dz. Urz. MRiTech. poz. 23), § 34 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MRiT, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 30 Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 14 listopada 2024 r. (Dz. Urz. MRiTech. poz. 34) oraz § 34 pkt 1 regulaminu organizacyjnego MRiT, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 4 Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 7 marca 2025 r. (Dz. Urz. MRiTech. poz. 5).

1.1. W celu realizacji obowiązku wynikającego z § 1 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[33,34], zgodnie z którym Minister był zobowiązany m.in. do ustalenia skutków dotychczasowych uregulowań prawnych oraz dokonania wyboru optymalnego rozwiązania prawnego, Minister w toku prac nad przygotowaniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego m.in. zlecił wykonanie sześciu opracowań oraz przeprowadził lub wykorzystał istniejące analizy[35], będące podstawą przepisów ustawy o zmianie upzp.
Istotnym problemem wynikającym z dotychczasowych uregulowań prawnych, był status oraz rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium pełniło w gminie podwójną rolę – było zarówno dokumentem planistycznym jak i strategicznym. Studium było aktem kierownictwa wewnętrznego, ale nie aktem prawa miejscowego, stąd nie miało ono mocy wiążącej w postępowaniach o wydawanie decyzji o WZ. Ponadto studium w dotychczasowej formie było uznawane za dokument zbyt rozbudowany oraz cechujący się zbyt zróżnicowanym stopniem szczegółowości w formułowaniu ustaleń, przyjmowanej terminologii i układu tekstu w poszczególnych gminach, co stanowiło istotną barierę na drodze do integracji informacji o ustaleniach tych dokumentów na poziomie kraju. Problemy związane ze statusem i mocą wiążącą studium wskazano m.in. w opracowaniach powstałych w ramach projektu *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego*[36] *Studia nad chaosem przestrzennym*[37], który to projekt realizowało konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (Lider Konsorcjum), Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnia Łazarskiego, a także w analizie NIK *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym* z 2016 r.[38], która

---

33 Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

34 Zgodnie z § 1 pkt 2 załącznika do ww. rozporządzenia w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy należy w szczególności: 1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie; 2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy; 3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów; 4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa; 5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić ich źródła pokrycia; 6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.
Zgodnie z § 1 pkt 2 „Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" powyższe wymagania obowiązywały w przypadku podjęcia decyzji, iż projekt ustawy nie jest opracowywany na podstawie założeń. Zgodnie z informacją zawartą na stronie Rządowego Centrum Legislacji (https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873795#12873795, data dostępu: 6 czerwca 2025 r.), projekt przedmiotowej ustawy został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń projektu ustawy decyzją Rady Ministrów. Zgodnie z § 1 pkt 7 uchwały nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2020 r. poz. 1113), sporządzanie założeń projektu ustawy było nieobowiązkowe.

35 Przedstawione w dalszej części tego punktu wystąpienia pokontrolnego.

36 D. Szlenk-Dziubek, O. Wisłocka (red.), *System planowania przestrzennego w Polsce. Kluczowe Problemy i słabości*, IRMiR 2021; Z. Stańczyk, I. Zachariasz, *Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji doświadczenia Polski a Anglii, Danii, Francji i Niemiec*, IRMiR 2022; A. Matuszko, D. Mikołajczyk, K. Nowak, A. Bąk, *Bilans i chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, IRMiR 2022. Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019.

37 A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, Warszawa 2018.

38 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-systemie-gospodarowania-przestrzenia-gmin.html, data dostępu: 6 czerwca 2025 r., nr ewid. 193/2016/KIN.

została przywołana w „Ocenie Skutków Regulacji" i na którą powołał się Dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego MRiT[39], jako dokument wykorzystany w pracach nad reformą. W analizie tej wskazano na niewiążący charakter studium, który w połączeniu z niewielkim pokryciem gmin MPZP prowadził do braku kontroli nad ładem przestrzennym w gminach i odbierał im możliwość kształtowania polityki przestrzennej[40].

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP studiom nie nadano rangi aktu prawa miejscowego, gdyż były one uchwalane w innym charakterze niż akty prawne, były dokumentami o charakterze analitycznym, określającymi politykę przestrzenną gminy w różnym stopniu szczegółowości, zależnym od autora danego opracowania i nie zawierały wystarczającego poziomu precyzji.

Celami reformy było[41]: 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, w tym ograniczenie niekontrolowanego rozlewania się zabudowy; ułatwienie dostępu do informacji dotyczących procedur planistycznych oraz możliwości zagospodarowania poszczególnych nieruchomości; zapewnienie płynnego przejścia pomiędzy starymi oraz nowymi regulacjami.

W toku prac nad projektem ustawy o zmianie upzp Minister zdecydował o przyjęciu rozwiązania polegającego na zastąpieniu studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy planem ogólnym będącym aktem prawa miejscowego i obejmującym całą powierzchnię gminy. Kwestie dotyczące strategii i rozwoju, w tym rozwoju przestrzennego gminy, ujęte w dotychczasowym studium, przeniesione zostały do strategii rozwoju gminy, która stała się dokumentem obligatoryjnym, a nie – jak do tej pory – opcjonalnym. W ramach tego rozwiązania przedstawiono możliwe warianty opisane w materiale analitycznym pt. *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Plan ogólny – prekonsultacje*, wysłanym 16 grudnia 2020 r. do 18 instytucji naukowych i stowarzyszeń branżowych. W dokumencie tym przedstawiono założenia nowego instrumentu planistycznego – planu ogólnego oraz zawarto alternatywne rozwiązania dla części jego unormowań.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie upzp[42] celami tej ustawy było:

1) uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procedur planistycznych;
2) podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami;
3) wprowadzenie planu ogólnego, jako obligatoryjnie sporządzanego dokumentu planistycznego o zasięgu całej gminy, będącego aktem prawa miejscowego, z którym badana będzie zgodność planów

---

39 Dalej: „Dyrektor DPP".

40 *System gospodarowania...* s. 14.

41 Według informacji zawartych na stronie internetowej MRiT (https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego, data dostępu: 6 czerwca 2025 r.).

42 https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=534B02F67D2A033EC125897C002F6ADE (data dostępu: 6 czerwca 2025 r.), druk nr 3097.

miejscowych oraz decyzji o WZ, zastępującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Rozwiązania prawne alternatywne przedstawiono w opracowaniu *Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji - doświadczenia Polski a Anglii, Danii, Francji i Niemiec*[43], w którym porównano systemy planowania w Polsce z modelami przyjętymi w wymienionych krajach. Porównanie takie Minister przedstawił także w *Ocenie Skutków Regulacji*[44] do projektu ustawy o zmianie upzp, gdzie zarysowano system planowania przestrzennego Francji, Niemiec, Włoch, Holandii i Wielkiej Brytanii.

Prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań przedstawiono w materiale analitycznym[45] oraz w OSR projektu ustawy o zmianie upzp[46] w odniesieniu do gmin, obywateli, w tym właścicieli nieruchomości i osób posiadających decyzje o WZ, a także inwestorów oraz urbanistów. W kwestii wpływu na system prawa zwrócono uwagę na likwidację luki polegającej na braku wpływu studium na treść decyzji o WZ.

Według szacowanych skutków finansowych opisanych w OSR[47] w ciągu 10 lat od wprowadzenia ustawy o zmianie upzp dochody wynikające z jej wdrożenia miały ogółem wynieść 308,67 mln zł, a wydatki 313,55 mln zł. Kwoty te dotyczyły budżetów jednostek samorządu terytorialnego[48] (dochody JST: 243,6 mln zł i wydatki: JST 299,63 mln zł) oraz budżetu państwa (dochody: 65,07 mln zł i wydatki: 13,92 mln zł). Jako główne źródła finansowania nowych zadań wskazanych w projekcie ww. ustawy wskazano KPO oraz część 18 budżetu państwa. W OSR zwrócono uwagę na niewykazane w ww. kwotach dochodów JST oszczędności wynikających m.in. z niższych kosztów alternatywnych budowy i utrzymania infrastruktury oraz obsługi mieszkańców korzystających z usług publicznych, a także dochodów będących efektem wyłączeń terenów z produkcji rolnej szacowanych łącznie na *kilkadziesiąt mld zł*. Zgodnie z OSR oszczędności z tytułu ograniczenia niekontrolowanego rozlewania się zabudowy zostały oszacowane na 5,8 mld zł rocznie.

(akta kontroli str. 14-21, 954-963, 1383, 1558 płyta CD1 pliki nr 5-29, płyta CD7 plik nr 151)

1.2. Reforma początkowo była planowana w formie jednej ustawy – Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt tej ustawy Minister Inwestycji i Rozwoju skierował do uzgodnień wewnątrzresortowych 3 czerwca 2019 r. Analiza zgłoszonych uwag wykazała potrzebę doprecyzowania przepisów projektowanej ustawy. Stan zaawansowania prac nad ww. projektem w III kwartale 2019 r. określono na 30%. Z uwagi na zmianę Rządu związaną z wyborami parlamentarnymi w 2019 r. i przeniesieniem spraw działu administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo do kompetencji nowoutworzonego

---

43 Stańczyk Z., Zachariasz I., *op. cit.*
44 Dalej: „OSR".
45 *Reforma systemu…*, op. cit.
46 OSR, sekcja 4 „Podmioty, na które oddziałuje projekt".
47 OSR, sekcja 6 „Wpływ na sektor finansów publicznych".
48 Dalej: „JST".

Ministerstwa Rozwoju nastąpiła zmiana harmonogramu prac[49]. Zgodnie z nowym harmonogramem (utworzonym 17 grudnia 2019 r.) prace nad projektem miały obejmować m.in.: prace zespołu do opracowania szczegółowych założeń systemu planowania (w okresie od 25 lutego do 24 kwietnia 2020 r.), przeprowadzenie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych (w okresie od 15 czerwca do 15 października 2020 r.), analizę projektu przez Rządowe Centrum Legislacji (od 16 listopada do 15 grudnia 2020 r.). Przyjęcie projektu ww. ustawy przez Radę Ministrów przewidywano na 15 stycznia 2021 r., a przekazanie projektu ustawy do prac sejmowych 1 lutego 2021 r.

Jednak prace te nie były prowadzone zgodnie z harmonogramem. Minister powołał zespół ds. reformy planowania przestrzennego dopiero 25 maja 2020 r. Zaangażowanie Departamentu Planowania Przestrzennego ówczesnego Ministerstwa Rozwoju w prace nad przepisami przeciwdziałającymi skutkom pandemii COVID-19 oraz w wyniku zmian w październiku 2020 r. w składzie Rady Ministrów i przeniesienia części 18 budżetu państwa do nowoutworzonego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii spowodowały kolejną korektę harmonogramu w IV kwartale 2020 r.

Ministerstwo 16 grudnia 2020 r. wysłało do 18 instytucji i stowarzyszeń branżowych materiał analityczny pn. *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego: Plan ogólny – prekonsultacje* oraz pytania dotyczące rozwiązań systemowych. W celu doprecyzowania stanowisk powyższych podmiotów w dniach 15-17 lutego 2021 r. zorganizowano spotkanie konsultacyjne online. Prace nad reformą kontynuowano – m.in. odbyły się posiedzenia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, na których podsumowano wyniki ww. spotkania konsultacyjnego (17 marca 2021 r.) oraz zaopiniowano przepisy tworzonego projektu ustawy (14 lipca 2021 r.). W dniu 2 września 2021 r. odbyło się spotkanie robocze z przedstawicielami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie określenia dokumentu dotyczącego występowania o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Ponadto prowadzono prace merytoryczne dotyczące ustalenia wartości liczbowych dla odległości od obiektów, które miały stać się podstawą wyznaczonych standardów urbanistycznych oraz prace nad pilotażem, mającym na celu zbadanie prawidłowości przygotowywanych przepisów dotyczących planu ogólnego.

(akta kontroli str. 14-28, 42-48, 1383, płyta CD2 pliki nr 3, 31-34)

Znacząca zmiana prac nad reformą nastąpiła 11 października 2021 r., gdy ówczesny Sekretarz Stanu w MRiT Piotr Uściński podjął decyzję o podzieleniu reformy na dwa etapy. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP powodem tej decyzji było ryzyko niedokończenia całości reformy przed końcem kadencji Sejmu, co uniemożliwiłoby finansowanie reformy z KPO[50]. Pierwszy etap reformy

---

[49] Według wyjaśnień Dyrektora DPP harmonogramy stanowiły wewnętrzne, robocze dokumenty MRiT. Szerzej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

[50] Finansowanie reformy ze środków KPO przewidziano w projekcie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zatwierdzonym przez Radę Ministrów w kwietniu 2021 r. Finansowanie to Komisja Europejska potwierdziła w załączniku do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej

obejmował m.in. wprowadzenie planu ogólnego, jako nowego narzędzia planistycznego w randze aktu prawa miejscowego, zastępującego dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; skrócenie i uproszczenie procedur planistycznych oraz zmianę przepisów dotyczących udziału interesariuszy w procesie przygotowywania aktów planistycznych. W ramach drugiego etapu reformy przewidziano m.in. integrację planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na poziomie regionalnym i subregionalnym oraz zmiany zakresu i formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in. poprzez jego przekształcenie do formy cyfrowej.

Według harmonogramu przyjętego po podziale reformy na dwa etapy, dla I etapu reformy zaplanowano m.in.: przeprowadzenie konsultacji wewnątrzresortowych w okresie od stycznia do kwietnia 2022 r., 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., a etap prac parlamentarnych przewidziano na okres od 15 czerwca do 12 sierpnia 2022 r.[51]

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., etap prac parlamentarnych na okres od 22 grudnia 2022 r. do 30 stycznia 2023 r.[52]

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP *W okresie od lutego 2020 r. do marca 2022 r. odbywały się prace koncepcyjne, projektowe, prekonsultacje przygotowywanych rozwiązań systemowych. Projekt ustawy uzyskał wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w marcu 2022 r. Był to pierwszy i niezbędny formalny etap procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjętej 7 lipca 2023 r. Wobec powyższego etapy konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych, przyjęcia projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów i Radę Ministrów, przekazania projektu do prac sejmowych zostały zrealizowane po uzyskaniu ww. wpisu do Wykazu, w terminach możliwych do osiągnięcia przy uwzględnieniu stopnia skomplikowania sprawy, w trakcie prowadzonego procesu legislacyjnego.*

Ostatecznie projekt ustawy o zmianie upzp Rada Ministrów skierowała do Sejmu 23 marca 2023 r. W OSR ww. projektu ustawy z 23 lutego 2023 r. przewidziano wejście w życie przepisów omawianej ustawy w I kwartale 2023 r. Ustawa o zmianie upzp została uchwalona przez Sejm 7 lipca 2023 r., opublikowana 24 sierpnia 2023 r.[53], a jej przepisy weszły w życie 24 września 2023 r.[54] Zakładane

---

Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski z 1 czerwca 2022 r.

[51] Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy w ramach II etapu prac przewidziano na 3-14 października 2022 r., a etap prac parlamentarnych na okres od 17 października do 14 grudnia 2022 r.

[52] W ramach prac nad II etapem reformy przewidziano przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy w dniach 6-29 czerwca 2023 r., a etap prac parlamentarnych na okres od 30 czerwca do 10 października 2023 r.

[53] Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

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

cele ustawy zostały osiągnięte, jednak nastąpiło to z opóźnieniem w stosunku do zakładanych terminów. Dalszy opis został przedstawiony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 14-28, 42-48, 236-356, 1159-1173, 1383, 1390, 1558, płyta CD2 pliki nr 3, 31-34, płyta CD3 pliki nr 5-14, płyta CD7 plik nr 155)

1.3. W upzp zawarto m.in. delegacje do wydania czterech rozporządzeń wykonawczych:

1) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 24 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie gospodarowania przestrzennego[55], które weszło w życie 22 listopada 2023 r., tj. po blisko dwóch miesiącach od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp i ponad 34 miesięcy przed upływem ustawowego terminu dopuszczającego taką zmianę;
2) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[56], które weszło w życie z dniem 28 listopada 2023 r., tj. ponad dwa miesiące od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp. Brak powyższego rozporządzenia powodował niemożność zbierania wniosków do projektu planu ogólnego na formularzach wymaganych art. 8g ust. 1 upzp;
3) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów[57], które weszło w życie 23 grudnia 2023 r., tj. po blisko trzech miesiącach od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp. Rozporządzeniem określono zakres planu ogólnego, w tym charakterystykę stref planistycznych, ich profil funkcjonalny i minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej; sposób obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i chłonności terenów niezabudowanych; sposób tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych, przygotowania projektu planu ogólnego gminy, stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów; sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych; dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu ogólnego oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów. Rozporządzenie to zostało zmienione w odniesieniu do zawartości profilu funkcjonalnego podstawowego wszystkich stref planistycznych poprzez dopisanie terenów ogrodów działkowych rozporządzeniem z dnia 22 listopada 2024 r.[58], które weszło w życie w dniu 18 grudnia 2024 r., tj. po blisko 15 miesiącach od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp;
4) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie

[55] Dz. U. poz. 2409.
[56] Dz. U. poz. 2509.
[57] Dz. U. poz. 2758 ze zm., zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie projektu planu ogólnego".
[58] Dz. U. z 2024 r. poz. 1775.

ogólnym gminy, które weszło w życie 16 maja 2024 r.[59], tj. po ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp.

Wprowadzenie powyższych rozporządzeń[60] było niezbędne do prawidłowego sporządzenia planu ogólnego gminy. Delegacje do ich wydania zostały wprowadzone do upzp ustawą o zmianie upzp.

Kwestia terminów wejścia w życie ww. rozporządzeń została również opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 listopada 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie projektu planu ogólnego gminy, Minister dokonał zmiany w charakterystyce stref planistycznych uwzględniając w profilu podstawowym w każdej z 13 stref[61] tereny ogrodów działkowych[62]. Impulsem tego działania była kampania przeprowadzona przez Polski Związek Działkowców[63], którego Zarząd Krajowy przesłał od września 2023 r. do lipca 2024 r. do Ministra Rozwoju i Technologii, Marszałka Sejmu oraz Premiera RP 12 pism z wnioskami o szczególne zwrócenie uwagi podczas realizacji reformy planowania przestrzennego na problemy działkowców. Na stronie internetowej PZD umieszczono 1053 pism skierowanych od września 2023 r. do września 2024 r. przez przedstawicieli Rodzinnych Ogrodów Działkowych z całej Polski do Ministra Rozwoju i Technologii. Dodatkowo do MRiT wpłynęło łącznie 26 zapytań, wniosków i petycji skierowanych przez posłów i senatorów w sprawie szczególnego uwzględnienia terenów ogrodów działkowych w strefach planistycznych w planie ogólnym gminy. Według przedstawicieli Zarządu Krajowego PZD bez zmiany rozporządzenia istniało wysokie ryzyko przejmowania ogrodów działkowych na cele komercyjne na podstawie przeznaczenia w planach ogólnych gminy. W toku uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i opinii do zmiany przedmiotowego rozporządzenia organy administracji publicznej oraz interesariusze zaangażowani w proces legislacyjny, wskazywali, iż wprowadzenie terenów ogrodów działkowych do wszystkich 13 stref planistycznych w profilu funkcjonalnym podstawowym jest posunięciem błędnym. Pomimo tego Minister po spotkaniach z przedstawicielami PZD oraz w skutek ww. korespondencji podjęło decyzję o wprowadzeniu proponowanej zmiany.

Zmiana rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy weszła w życie po ponad roku od funkcjonowania rozporządzenia i blisko 15 miesięcy po wprowadzeniu reformy planowania przestrzennego.

---

[59] Dz. U. poz. 729 – zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie obszaru uzupełnienia zabudowy".

[60] Rozporządzenia wymienione pod nr 2-4.

[61] Wskazanych w załączniku nr 1 „Charakterystyka stref planistycznych" do rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego.

[62] W pierwotnej wersji rozporządzenia tereny ogrodów działkowych były uwzględnione w profilu dodatkowym trzech stref funkcjonalnych (w załączniku nr 1 „Charakterystyka stref planistycznych" do rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego). Po zmianie rozporządzenia tereny ogrodów działkowych zostały wyszczególnione w profilu podstawowym wszystkich 13 stref planistycznych.

[63] Polski Związek Działkowców – zwany dalej „PZD".

(akta kontroli str. 49-137, 201-203, 236-241, 284-287, 288-413, 1383-1383, 1390-1391, płyta CD2 pliki nr 32-34, 39-84, 91-92, płyta CD3 pliki nr 4-14)

1.4. Na sporządzenie planu ogólnego wyznaczono niewiele ponad dwa lata wobec terminu utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin[64], następnie ograniczono ją czasowo poprzez opóźnienie w uchwaleniu przepisów wykonawczych. Na ten fakt powoływały się organizacje samorządowe w piśmie skierowanym 29 stycznia 2025 r. do Ministra z wnioskiem o ustawowe przedłużenie terminu obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin: *(...) samorządów gmin, które jeszcze na etapie prac legislacyjnych nad ww. ustawą wielokrotnie zwracały uwagę na to, że zakładany termin zastąpienia studiów planami ogólnymi jest zbyt krótki i postulowały jego przedłużenie. Ustawa weszła w życie 24 września 2023 r., tj. na 27 miesięcy przed zakładaną datą wygaszenia studiów. Natomiast ostatnie z rozporządzeń wykonawczych do ustawy, umożliwiające efektywne prace nad planem ogólnym, zostało wydane w maju 2024 r., tj. na niecałe 20 miesięcy przed datą wygaszenia studiów.*

Ustawa o zmianie upzp została zmieniona ustawą z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[65]. Zasadnicza zmiana dotyczyła terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który przedłużono z 31 grudnia 2025 r. na 30 czerwca 2026 r. O zmianę terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wnioskowała Unia Metropolii Polskich (dalej: „UMP") argumentując, iż istnieje ogromne ryzyko nieprzyjęcia planów ogólnych w terminie do 31 grudnia 2025 r., czego wynikiem byłby paraliż inwestycyjny w gminach, które nie mają wysokiego stopnia pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz zahamowanie sporządzania nowych planów miejscowych. Powodem (wg UMP) do wydłużenia terminu obowiązywania studium miała być również nadpodaż zamówień na opracowanie planów ogólnych spowodowana jednoczesnym przystąpieniem do sporządzania planów przez wiele gmin, przy niedostatku wykonawców projektów planów. Kolejnym argumentem był możliwy paraliż organów uzgadniających i opiniujących oraz organów nadzoru prawnego, które jednocześnie będą musiały zająć się wieloma planami ogólnymi. Ostatnim podnoszonym argumentem była konieczność zmiany lub opracowania nowej strategii rozwoju równocześnie z planem ogólnym gminy.

Nie została przy tym przesunięta końcowa data wydawania bezterminowych decyzji o warunkach zabudowy ustalona na 31 grudnia 2025 r. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. decyzje o WZ wydawane po 1 stycznia 2026 r. mają wygasać po upływie 5 lat od dnia, w którym stały się prawomocne. Zmieniony został końcowy termin wydawania uchwały w trybie

---

[64] Od wejścia w życie ustawy z dniem 24 września 2023 r. do dnia utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wyznaczonym pierwotnie na 31 grudnia 2025 r. Termin ten został zmieniony na 30 czerwca 2026 r. art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2025 r. (Dz. U. poz. 527).

[65] Dz. U. poz. 527.

ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących[66] z 1 stycznia 2026 r. na 1 lipca 2026 r.

Dodatkowo oprócz zmian redakcyjnych i porządkujących w zmianie ustawy o upzp, na wniosek Dyrektora Biura Rozwoju Gdańska (jednostka organizacyjna Urzędu Miejskiego w Gdańsku)[67] na etapie prac parlamentarnych poprawką poselską wprowadzono art. 13ba, tj. „Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając granice obszaru, dla którego uchwala się plan ogólny oraz uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b, aktualne na dzień nie wcześniejszy niż dzień wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5". NIK zauważa że przepis ten może, szczególnie w odniesieniu do planów ogólnych dotyczących wielu wydzielonych stref planistycznych, powodować problemy techniczne związane z walidacją projektu planu ogólnego. Granica obszaru objętego planem ogólnym jest związana z mapą numeryczną zawierającą granice działek ewidencyjnych. Pozyskanie aktualnej granicy obszaru pog, czyli aktualnej mapy ewidencyjnej i powiązanie jej z projektem planu ogólnego w ciągu jednego dnia dla wielu gmin będzie niewykonalne. Dane zawierające aktualną granicę gminy, a tym samym aktualne dane ewidencyjne są prowadzone i przekazywane gminom w różnych formatach plików, takich jak swde, dxf, gml czy shp. Zmapowanie projektu planu ogólnego gminy z podkładem oraz walidacja danych przestrzennych do pliku gml w zależności od wielkości pliku projektowego i ilości atrybutów to czynność, która może trwać od kilku godzin do kilku dni.

(akta kontroli str. 956, 967, 1010-1014, 1015-1032, 1542, płyta CD6 pliki nr 1-2)

W efekcie rządowego projektu ustawy[68] Sejm 26 września 2025 r. uchwalił ustawę zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[69], w której zabezpieczono możliwość realizacji inwestycji celu publicznego na terenach nieobjętych mpzp po utracie mocy obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa została ogłoszona 12 listopada 2025 r. i weszła w życie 27 listopada 2025 r.

30 września 2025 r. wpłynął pod obrady Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1839). W uzasadnieniu wskazano: *Zmiany w art. 1 pkt 1-3 i pkt 5-7 projektu ustawy mają na celu usprawnienie procedury sporządzania planów ogólnych gmin poprzez zastosowanie wyłącznie formy opiniowania projektu z właściwymi organami i instytucjami oraz rezygnację z konieczności uzyskiwania na tym etapie uzgodnień*, tak, aby możliwe było ich przygotowanie w ustawowym terminie. Kluczowa zmiana dotyczyła zastąpienia procedury uzgadniania planów ogólnych opiniowaniem przez wszystkie dotychczasowe organy za wyjątkiem RDOŚ i Wód Polskich; możliwości uchylania w trybie nadzorczym przez wojewodów tylko części ustaleń planów ogólnych gmin; zmiany wielkości

---

66 Dz. U. z 2024 r. poz. 195 ze zm.

67 Stenogram z posiedzenia z 20 marca 2025 r. Komisji Infrastruktury Sejmu, podkomisja stała ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz poczty (strona 10-12).

68 https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12397401, druk UDER13, data dostępu: 17 listopada 2025 r.

69 Dz. U. poz. 1543 – obowiązująca od 27 listopada 2025 r.

powierzchni biologicznie czynnej wynikającej ze zgodności z POG dla kilku stref oraz ustalenia, iż decyzje o WZ do wniosków złożonych przed 16 października 2025 r. będą wydawane jako bezterminowe. Ustawa została uchwalona 5 listopada 2025 r.[70], weszła w życie 9 grudnia 2025 r.

30 października 2025 r. do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych oraz opiniowania skierowano rządowy projekt zmiany ustawy o zmianie upzp oraz niektórych ustaw (druk UD316). Zmiany dotyczyły zagadnień związanych z usprawnieniem sporządzania ZPI[71], zawieszenia kar za nieterminowe wydanie decyzji o WZ oraz obniżenia wielkości powierzchni biologicznie czynnej w przypadku obszaru zabudowy śródmiejskiej, a także wprowadzenia zabudowy śródmiejskiej do decyzji o warunkach zabudowy i planów miejscowych. Zrezygnowano także z obowiązku zgodności planów miejscowych ze strategią rozwoju, po wygaszeniu studiów oraz z obowiązku zgodności planów miejscowych z planami ogólnymi w zakresie powierzchni zabudowy i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Jak wynika z OSR, większość zmian zaproponowano w następstwie sygnałów ze strony samorządów, które przedstawiały różnego rodzaju trudności we wdrażaniu reformy planowania przestrzennego.
Rządowy projekt ustawy o zmianie upzp (druk sejmowy nr 1608) dotyczący ZPI, w tym inwestycji uzupełniającej[72] oraz umowy urbanistycznej[73], podczas obrad w Komisji Deregulacyjnej w wyniku wniosków poselskich został poszerzony o kwestie zastąpienia uzgodnień opiniami do planów ogólnych, częściowych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów[74], zmian w zakresie powierzchni biologicznie czynnej[75] w zabudowie śródmiejskiej[76] oraz możliwości ustalania zabudowy śródmiejskiej w decyzjach o WZ. Projekt od 12 września 2025 r. przeszedł dwa czytania sejmowe. W związku z art. 47 ust. 3 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu skierował 3 grudnia 2025 r. projekt ustawy do ponownego czytania do Komisji sejmowych, projekt został z powrotem ograniczony do umowy urbanistycznej i inwestycji uzupełniającej w brzmieniu z pierwotnego druku nr 1608 i uzyskał nr druku 1947, a posłowie wycofali się z wprowadzonych przez siebie w/w zmian.

W opracowanym przez Ministra projekcie ustawy[77] o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe[78] zaproponowano zniesienie tzw. renty planistycznej na okres dwóch lat od wejścia w życie niniejszej ustawy. W toku kontroli Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *W*

---

70 Ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1668).

71 ZPI – Zintegrowany plan inwestycyjny, jako szczególna forma planu miejscowego, zgodnie z art. 37ea ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

72 Zgodnie z art. 2 pkt 5a upzp.

73 Zgodnie z art. 37ed upzp.

74 O których mowa w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

75 Zgodnie z art. 2 pkt 28 upzp.

76 Zgodnie z art. 2 pkt 23 upzp.

77 https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12394350/katalog/13110202#13110202, druk UA10. Według stanu na 17 listopada 2025 r. projekt powyższej ustawy pozostawał na etapie uzgodnień międzyresortowych.

78 Tzw. „ustawa podażowa".

trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu UA10[79] do ministerstwa wpłynęło wiele uwag do proponowanego rozwiązania. Również wcześniej, w trakcie przygotowywania projektu ustawy, gminy zwracały uwagę, że podstawowa przesłanka omawianego rozwiązania nie zawsze występuje, a opłata planistyczna może stanowić istotne źródło dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego (pismo Prezydenta Miasta Torunia z 16 grudnia 2024 r. w załączeniu). W związku z powyższym, w wyniku analizy otrzymanych uwag, ministerstwo zamierza skreślić z projektu ustawy (UA10) przepis zawieszający pobór opłaty planistycznej.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[80] zachodzi konieczność wydania nowego rozporządzenia określającego warunki techniczne dla budynków, gdyż rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[81] utraci moc w dniu 20 września 2026 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP trwają więc prace legislacyjne nad zmianą ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw - druk UD22[82], w wersji z dnia 23 kwietnia 2025 r. skierowanej 24 kwietnia 2025 r. do ponownych uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. W wyniku tych prac do ustawy Prawo budowlane zostaną wprowadzone definicje i pojęcia, które do tej pory były zdefiniowane tylko w rozporządzeniu dotyczącym warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a mające wpływ na planowanie przestrzenne. Projekt ustawy o zmianie Prawa budowlanego oraz niektórych ustaw oznaczony jako druk nr 1563-A został uchwalony przez Sejm w dniu 7 listopada 2025 r.[83]

(akta kontroli str. 191-192, 215-216, 971-987, 956, 966, 1033-1038, 1039-1063, 1383-1384, płyta CD2 pliki 91-92)

1.5. Zadania związane z reformą uwzględnione były w planach działalności departamentu odpowiedzialnego za sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego na lata 2019-2025, a dotyczyły one m.in.:

- przygotowania projektu ustawy dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego[84];
- przygotowania projektów i wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy o zmianie upzp;
- publikacji regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie kosztów poniesionych przez gminy na przygotowanie i uchwalenie POG, MPZP oraz gminnych programów rewitalizacji;
- publikacji regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przeprowadzenia kursów doszkalających dla urbanistów i pracowników urzędów gmin;

---

79 UD10 – numer druku dla projektu ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

80 Dz. U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.

81 Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.

82 Projekt ustawy skierowano 23 czerwca 2025 r. do I czytania w komisjach Sejmowych – druk 1379.

83 Ustawę 12 listopada 2025 r. przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Źródło: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1379, stan na 17 listopada 2025 r.

84 Zadanie ujęte m.in. w planie działalności Departamentu Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju na 2019 r.

- przeszkolenia planistów i urbanistów z zakresu sporządzania dokumentów planistycznych;
- pilotażu Systemu Rejestru Urbanistycznego[85] i budowy tego Rejestru;
- działań związanych z tworzeniem, utrzymaniem i rozwijaniem infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego;
- prac związanych z kontynuacją reformy.

Dla zadań związanych z procesem wdrażania reformy, znajdujących się w gestii Ministra, zgodnie z pkt II.B.7-9 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[86], w rocznych planach działalności DPP identyfikowane były ryzyka, ich poziom i prawdopodobieństwo, wdrażane były zabezpieczenia przed ryzykiem oraz ustalane były decyzje w sprawie postępowania z ryzykiem o poziomie wysokim.

W planie działalności DPP na 2025 r. odnośnie do zadania *Kontynuacja wdrażania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie inwestycji „A.1.3.1 Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego",* ustalono miernik jako odsetek gmin (o zakładanej wielkości równej lub większej niż 50% liczby gmin), które dzięki stworzeniu odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych podejmą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planów ogólnych gminy. Dla tego zadania zidentyfikowano ryzyko niepodjęcia przez gminy uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów w określonym czasie. Jako wdrożone zabezpieczenie odnośnie stwierdzonego ryzyka wpisano do planu DPP: monitorowanie etapów realizacji zadania oraz przeprowadzenie konsultacji z odpowiednim wyprzedzeniem. Poziom ryzyka określono jako średni (o wartości 6). Dalszy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 14-33, 35-39, 1383-1384, 1417-1440, 1643-1682, płyta CD2 pliki nr 3, 35-39)

Dla osiągnięcia celów reformy Minister m.in. skierował 5 czerwca 2024 r. do gmin pismo, w którym m.in. zakomunikował o:

- ogłoszeniu naboru wniosków w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach – uzyskania

---

[85] O którym mowa w art. 67d upzp (w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2026 r.).

[86] Standardy określone w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84) – dalej" „Standardy kontroli zarządczej". Standard II.B.7 – Identyfikacja ryzyka: Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Standard II.B.8 – Analiza ryzyka: Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowalny poziom ryzyka. Standard II.B/9 – Reakcja na ryzyko: W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

dofinansowania ze środków KPO na przygotowanie POG, MPZP oraz gminnych programów rewitalizacji;
- nowelizacji przepisów upzp, przesuwających termin wygaszenia studiów na 30 czerwca 2026 r.;
- przygotowaniu przez MRiT dla gmin i urbanistów wtyczki do darmowego oprogramowania wspierającego tworzenie planu ogólnego gminy w formie pliku GML oraz wdrażaniu we współpracy z Ministerstwem Cyfryzacji przeglądarki danych planistycznych, umożliwiającej weryfikację planu ogólnego gminy bez potrzeby instalacji zewnętrznego oprogramowania;
- informacjach dotyczących przedmiotowej reformy znajdujących się na stronie internetowej Ministerstwa.

Dyrektor DPP 11 lipca 2024 r. skierował do gmin kolejne pismo, w którym poinformował o:
- konferencji zorganizowanej w MRiT 4 lipca 2024 r. poświęconej wdrażaniu reformy oraz zachęcił do zapoznania się z materiałami z tego wydarzenia udostępnionymi na stronie internetowej oraz kanale informacyjnym Ministerstwa;
- trwającym naborze wniosków w ramach KPO o bezzwrotną refundację kosztów poniesionych na sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie dokumentów planowania przestrzennego, w tym POG.

Ponadto DPP monitorował postępy gmin w pracach nad POG w oparciu o dane:
- o liczbie gmin, które przyjęły uchwałę o rozpoczęciu prac nad uchwaleniem POG i zarejestrowały zbiór danych przestrzennych dla POG w ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju[87];
- o liczbie złożonych przez gminy wniosków w ramach prowadzonego naboru wniosków w zakresie inwestycji KPO A1.3.1;
- zebrane za pomocą ankiety przesłanej w czerwcu 2024 r. drogą elektroniczną do wszystkich gmin (odpowiedzi udzieliło 715 gmin (28,9% gmin w Polsce), z których 46,3% poinformowało o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania POG);
- zebrane za pomocą ankiety „Stan prac nad planami ogólnymi", przesłanej w grudniu 2024 r. drogą elektroniczną do wszystkich gmin (odpowiedzi udzieliło 1105 gmin (44,6% gmin), z których 86,9% poinformowało o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania POG);
- zebrane za pomocą ankiety przesłanej w maju 2025 r. (odpowiedzi udzieliło 845 gmin (34,1% gmin), z których 94,6% odpowiedziało, iż rada gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania POG).

(akta kontroli str. 14-33, 35-39, 1383-1384, 1558-1559, płyta CD2 pliki nr 3, 35-39, płyta CD7 pliki nr 168, 176-180)

[87] Na dzień 28 stycznia 2025 r. do ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych 1807 gmin zgłosiło zbiór danych przestrzennych do planu ogólnego. Według stanu na 31 lipca 2025 r. 2158 gmin zgłosiło zbiory danych przestrzennych dla planu ogólnego gminy (https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?teryt=&rodzaj=gminy&nazwa=&zbior=ogólnego&temat=&usluga=&adres=, data dostępu 6 sierpnia 2025 r.).

Po wejściu w życie ustawy o zmianie upzp do MRiT wpływały petycje/wnioski dotyczące reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym przedłużenia terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (do 31 maja lub 30 czerwca 2026 r.)[88].

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP Ministerstwo od momentu wejścia w życie ustawy o zmianie upzp stara się wyjaśniać pojawiające się wątpliwości oraz objaśniać sposób stosowania wprowadzonych przepisów. Wpływające do MRiT petycję o zmianę poszczególnych przepisów upzp były analizowane, a w razie uznania ich zasadności *dokonywano odpowiednich zmian*. M.in. przepisem art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2025 r.[89] dokonano zmiany terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z 31 grudnia 2025 r. na 30 czerwca 2026 r.

(akta kontroli str. 14-33, 1383, płyta CD2 plik nr 3)

1.6. Po przyjęciu ustawy o zmianie upzp, w trakcie przygotowywania materiałów informacyjnych zamieszczanych na stronach internetowych MRiT oraz w wyniku pytań kierowanych do MRiT, zidentyfikowano przepisy tej ustawy wymagające korekty. W efekcie do upzp wprowadzono zmiany ustawą z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te dotyczyły wyeliminowania oczywistych omyłek oraz wątpliwości interpretacyjnych i obejmowały m.in.:

- potwierdzenie, że wyznaczając w planie ogólnym strefy planistyczne pod zabudowę mieszkaniową uwzględnia się uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy oraz istniejącą zabudowę mieszkaniową;
- potwierdzenie, że w planie miejscowym oraz w decyzji o warunkach zabudowy można uwzględnić wybrane elementy profilu funkcjonalnego strefy planistycznej określonej w planie ogólnym;
- potwierdzenie, że równoczesne opracowywanie planu ogólnego i zmiany planu miejscowego w tym samym przedmiocie nie blokuje innych procedur planistycznych;
- uzupełnienie przepisów przejściowych umożliwiających kontynuowanie rozpoczętych procedur sporządzania planów miejscowych o odwołanie do konsultacji społecznych, które zastąpiły wyłożenie do publicznego wglądu;
- uzupełnienie przepisów przejściowych umożliwiających dokończenie trwających procedur ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych prowadzonych na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 14-35, 1070-1073, 1159-1173, 1383, 1558, płyta CD1 pliki nr 1-112, płyta CD2 plik nr 3, płyta CD7 plik nr 155)

Drugi etap reformy miał dotyczyć:

a) integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym na poziomie regionalnym i subregionalnym,

---

[88] Do kontroli przedstawiono petycje zawierające wniosek o przedłużenie terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin: Przewodniczącego Konwentu Wójtów i Burmistrzów Powiatu Rzeszowskiego, działającego w imieniu 14 gmin, Wójta Gminy Raniżów oraz Wójta Gminy Niwiska.

[89] Dz. U. poz. 527.

b) zmiany zakresu i formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in. poprzez jego przekształcenie do formy cyfrowej,
c) przygotowania do wdrożenia modelowych rozwiązań w zakresie:
   - zwiększenia odporności i bezpieczeństwa przestrzeni Polski w kontekście kluczowych wyzwań rozwojowych, planowania regionalnego i sublokalnego (miejscowego) oraz realizacji inwestycji publicznych w systemie planowania przestrzennego,
   - wzrostu jakości życia mieszkańców poprzez bardziej racjonalne planowanie na poziomie sublokalnym.

Według harmonogramu ustalonego w 2021 r. po podziale reformy na dwa etapy, przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy dotyczącego II etapu reformy przewidziano na 3-14 października 2022 r., a etap prac parlamentarnych na okres od 17 października do 14 grudnia 2022 r. Natomiast w trakcie kontroli, jak wyjaśnił Dyrektor DPP, przygotowanie II etapu reformy systemu planowania przestrzennego planowano na 2025 r., a prace legislacyjne nad nią na rok 2026. Działanie to skorelowano z harmonogramem prac w ramach projektu Gospostrateg ReActPlan, w którym zadaniem MRiT było przygotowanie założeń do zmiany upzp w ramach II etapu reformy. Dalszy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Projekt Gospostrateg ReActPlan Ministerstwo, jako konsorcjum z Instytutem Rozwoju Miast i Regionów oraz Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie, realizowało na podstawie umowy nr GOSPOSTRATEG9/0015/2022 z 14 lipca 2023 r. o dofinansowanie projektu *Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych,* zawartej z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Celem projektu[90] było wypracowanie i przygotowanie do wdrożenia modelowych rozwiązań w zakresie:

- zwiększenia i wzmocnienia odporności oraz bezpieczeństwa przestrzeni Polski w kontekście kluczowych wyzwań rozwojowych;
- planowania regionalnego i sublokalnego (miejscowego);
- realizacji inwestycji publicznych w systemie planowania przestrzennego.

Realizację fazy badawczej projektu zakończono 31 stycznia 2025 r. i rozpoczęto jego fazę przedwdrożeniową, obejmującą zadania nr: 5. Pilotaż nowego modelu planowania sublokalnego w Polsce, 6. Pilotaż nowego modelu planowania regionalnego w Polsce i 7. Konsultacje i upowszechnianie rozwiązań nowego modelu planowania przestrzennego w Polsce. W dniu 1 kwietnia 2025 r. rozpoczęto realizację zadania 8. Pakiet rozwiązań drugiego etapu reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Natomiast w fazie badawczej w ramach:

- zadania nr 1 opracowano raport wynikowy pn. *Waloryzacja przestrzeni Polski pod kątem odporności w kontekście głównych wyzwań rozwojowych;*
- zadania nr 2 wykonano m.in. opracowanie *Model odporności bezpieczeństwa przestrzeni Polski,* raport *Rola gospodarki przestrzennej w budowaniu rezyliencji i bezpieczeństwa Polski;*

[90] Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie internetowej projektu (https://reactplan.pl), data dostępu: 6 czerwca 2025 r.

- zadania nr 3 wykonano m.in. raport wynikowy *Nowy model sublokalnego planowania przestrzennego w Polsce – wnioski z ewaluacji i oceny skutków obecnego systemu planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy;*
- zadania nr 4 wykonano m.in. raport wynikowy w formie prezentacji *Regionalne planowanie przestrzenne w praktyce.*

(akta kontroli str. 14-41, 1070-1073, 1159-1173, 1370, 1383, 1558, płyta CD1, pliki 1-112, płyta CD2 plik nr 3, płyta CD7 plik nr 155)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nierzetelnie zarządzał ryzykiem opóźnienia – w stosunku do przyjętych założeń – wejścia w życie ustawy o zmianie upzp. Pomimo doświadczenia wynikającego z wcześniejszych prac nad reformą, Minister nie przewidział ryzyka związanego z szerokim zakresem reformy oraz potencjalnie dużą liczbą uwag do zmian projektowanych w upzp. Jednak w planie DPP na 2022 r. Minister nie uwzględnił ww. ryzyk i nie zaprojektował działań mających na celu mitygowanie ryzyk w kontekście osiągnięcia celu jakim było terminowe wejście w życie ustawy o zmianie upzp. W wyniku zgłoszenia dużej liczby uwag do przedmiotowego projektu ustawy w ramach opiniowania, konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych[91], prace nad ustawą uległy przedłużeniu. W konsekwencji projekt ustawy o zmianie ustawy Minister skierował do rozpatrzenia przez Radę Ministrów pismem z 24 lutego 2023 r., podczas gdy w KPO[92] i w Krajowym Programie Reform 2022/2023[93] wejście w życie ww. ustawy przewidziano na I kwartał 2023 r. Termin ten wskazany był również w projekcie KPO przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2021 r. W rezultacie ustawa o zmianie upzp weszła w życie z półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w ww. dokumentach. Termin wejścia w życie ustawy o zmianie upzp był niezwykle istotny z uwagi na nienaruszalny termin dofinansowania POG ze środków KPO, wyznaczony na 30 czerwca 2026 r. Opóźnienie wejścia w życie ustawy o zmianie upzp automatycznie skróciło gminom czas na opracowanie i przyjęcie POG w terminie umożliwiającym uzyskanie powyższego dofinansowania. Okres ten został dodatkowo skrócony poprzez opóźnienie w wydaniu rozporządzeń do upzp, w których to przepisach Minister uregulował sposób opracowywania POG, o czym mowa w następnym punkcie *sekcji nieprawidłowości*.

Prace nad projektem ustawy o zmianie upzp zakończyły się z ponad 2-letnim opóźnieniem w stosunku do pierwotnie zakładanego terminu. Zgodnie z harmonogramem prac Ministra nad reformą systemu planowania i

---

[91] 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 nowelizacji upzp.

[92] Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, opracowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w czerwcu 2022 r., str. 123 i 180; Załącznik z 1 czerwca 2022 r. do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, kamień milowy A12G – Wejście w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym.

[93] Krajowy Program Reform 2022/2023 przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r., pkt 3 ppkt A1.3. Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego, str. 28.

zagospodarowania przestrzennego z 17 grudnia 2019 r. przekazanie projektu ustawy do prac sejmowych miało nastąpić 1 lutego 2021 r., co ostatecznie nastąpiło 23 marca 2023 r. Opóźnienie to nastąpiło pomimo podziału reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego (11 października 2021 r.) na dwa etapy i ujęcia w projekcie ustawy o zmianie upzp jedynie pierwszego z dwóch etapów tej reformy:

a) według harmonogramu prac z 17 grudnia 2019 r.:
   - w okresie od 25 lutego do 24 kwietnia 2020 r. zaplanowano prace zespołu do opracowania szczegółowych założeń systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednak zespół ten Minister powołał 25 maja 2020 r.;
   - w terminie od 20 stycznia do 21 lutego 2020 r. przewidziano składanie uwag do zaprezentowanych założeń projektu przez przedstawicieli interesariuszy, a od 15 czerwca do 15 października 2020 r. planowano przeprowadzenie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Natomiast 16 grudnia 2020 r. do instytucji naukowych i stowarzyszeń branżowych dopiero wysłano materiał analityczny w ramach prekonsultacji, a konsultacje publiczne i uzgodnienia międzyresortowe Minister rozpoczął 22 kwietnia 2022 r.[94];
b) według raportu o realizacji prac nad reformą[95] przekazanie do uzgodnień wewnątrzresortowych projektu ustawy o zmianie upzp przewidziano w trakcie prekonsultacji projektu planowanych na ostatni tydzień grudnia 2021 r., a ich przeprowadzenie w pierwszej połowie stycznia 2022 r. Jednak projekt przedmiotowej ustawy do uzgodnień wewnątrzresortowych przekazano dopiero 30 marca 2022 r.;
c) według harmonogramu z kwietnia 2022 r.:
   - przekazanie projektu ustawy o zmianie upzp (obejmującej I etap reformy) do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania miało nastąpić 1 lutego 2022 r., jednak nastąpiło to 22 kwietnia 2022 r.;
   - analizę projektu ustawy o zmianie upzp przez Stały Komitet Rady Ministrów, Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zaplanowano od 1 kwietnia do 31 maja 2022 r. Jednak analiza 1800 uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania trwała do końca czerwca 2022 r. Projekt przedmiotowej ustawy został przekazany w sierpniu 2022 r. do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Następnie został przekazany przez Ministra do zaopiniowania przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji i Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 28 października 2022 r., które zaopiniowały go odpowiednio 10 i 17 listopada 2022 r. Natomiast projekt ustawy o zmianie upzp Minister przekazał do Komitetu Stałego

[94] Według informacji zawartych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (https://legislacja.rcl.gov.pl, data dostępu 19 września 2025 r.) etapy uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych oraz opiniowania dla projektu ustawy o zmianie upzp (druk nr UD369) przeprowadzono w 2022 r.

[95] Raport w ramach systemu MonAliZa: „Najważniejsze informacje o realizacji projektu w IV kwartale 2021 r." oraz „Najważniejsze informacje dotyczące realizacji projektu w I kwartale 2022 r."

Rady Ministrów 13 grudnia 2022 r., który 24 stycznia 2023 r. przyjął omawiany projekt;

d) według harmonogramu z kwietnia 2022 r., sporządzonego po podziale reformy na dwa etapy, przygotowanie projektu ustawy obejmującego II etap reformy miało nastąpić do 31 maja 2022 r., przyjęcie przez Radę Ministrów II nowelizacji upzp planowano do 14 października 2022 r., według harmonogramu sporządzonego w 2022 r. po konsultacjach I etapu reformy etap ten miał nastąpić do 29 czerwca 2023 r. Jednak według wyjaśnień Dyrektora DPP prace legislacyjne nad II etapem reformy zaplanowano na 2026 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP termin wejścia w życie ustaw o zmianie upzp był dostosowywany do przebiegu prac legislacyjnych. Konieczność przesunięcia terminu wejścia w życie przepisów ustawy wynikała z wielu przyczyn, m.in. z obszerności i złożoności projektu. Proces legislacyjny przedłużył się znacznie na etapie uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji, w wyniku dużej liczby zgłoszonych uwag[96]. Ponadto jednocześnie prowadzono odrębne procesy legislacyjne zmian w innych ustawach[97], które należało uspójnić z projektem nowelizacji upzp. Wszystko to spowodowało, że projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów 7 marca 2023 r., tj. blisko dziewięć miesięcy od terminu zakładanego w harmonogramie z kwietnia 2022 r. (14 czerwca 2022 r.), sporządzonym po podziale reformy na dwa etapy.

W sprawie niezgodności terminów realizacji prac z harmonogramami Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *W dniu podjęcia decyzji o przeprowadzeniu ww. reformy w dwóch etapach trwały prace nad przygotowaniem projektu ustawy. W okresie od lutego 2020 r. do marca 2022 r. odbywały się prace koncepcyjne, projektowe, prekonsultacje przygotowywanych rozwiązań systemowych. Projekt ustawy uzyskał wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w marcu 2022 r. Był to pierwszy i niezbędny formalny etap procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy (...) przyjętej 7 lipca 2023 r. Wobec powyższego etapy konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych, przyjęcia projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów i Radę Ministrów, przekazania projektu do prac sejmowych zostały zrealizowane po uzyskaniu ww. wpisu do Wykazu, w terminach możliwych do osiągnięcia przy uwzględnieniu stopnia skomplikowania sprawy, w trakcie prowadzonego procesu legislacyjnego.*

Jednocześnie Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *sporządzane na różnych etapach prac przygotowawczych i legislacyjnych harmonogramy stanowiły wewnętrzne, robocze dokumenty MRiT, których celem było lepsze zarządzanie projektem i monitoring prowadzonych prac. Każdy z przekazanych harmonogramów tworzony był przy wykorzystaniu wiedzy posiadanej w danym momencie, wykorzystując aktualne*

---

[96] 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 nowelizacji upzp.

[97] M.in.: ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.), ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317), ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.) oraz ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1747).

założenia i dyspozycje kierownictwa Ministerstwa. Planowanie przestrzenne jest jednak wyjątkowo interdyscyplinarną dziedziną, a w prace na wszystkich etapach procesu legislacyjnego zaangażowanych było wielu interesariuszy, zarówno ze strony rządowej, samorządowej jak i społecznej. Ten stopień skomplikowania sprawy widoczny był chociażby poprzez liczne uwagi i propozycje składane na każdym etapie procesu legislacyjnego. Związane z tym okoliczności (...) wpływały na konieczność aktualizacji przygotowanych harmonogramów. Przy czym jeszcze raz należy podkreślić, że były to jedynie wewnętrzne, robocze dokumenty stanowiące pomoc projektową na danym etapie prowadzonych prac. Harmonogramy nie mają charakteru, ani powszechnie obowiązującego (...), ani wewnętrznie obowiązującego (jak zarządzenia). W sensie prawnym można je rozpatrywać co najwyżej jako element bieżącego zarządzania przez pracodawcę przebiegiem procesu legislacyjnego tego konkretnego projektu, ale nawet w takim przypadku mogą być zmieniane – w zależności od potrzeb – w formie pisemnej, ustnej, a nawet per facta concludentia. Prace nad reformą (...) prowadzone były w terminach możliwych do osiągnięcia przy uwzględnieniu stopnia skomplikowania sprawy (...), znacznej liczby interesariuszy uczestniczących w procesie legislacyjnym, koniecznych do wykonania czynności administracyjnych, możliwości kadrowych Departamentu Planowania Przestrzennego, zmian organizacyjnych w ramach Rady Ministrów czy zmian personalnych w kierownictwie Ministerstwa.

NIK dostrzega złożoność problemów z jakimi wiąże się przygotowanie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także procesu przygotowania odpowiednich przepisów. Jednak zauważa, iż ustawa o zmianie upzp stanowiąca pierwszy etap reformy weszła w życie z półrocznym opóźnieniem, a przygotowanie II etapu reformy według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. było opóźnione o 2 lata w stosunku do terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów wskazanego w ostatnim harmonogramie prac. Najbardziej istotne było opóźnienie prac nad I etapem reformy, gdyż w przepisach ustawy o zmianie upzp uregulowane zostały m.in. kwestie opracowania POG, uszczegółowione później w przepisach wykonawczych. Natomiast termin wejścia w życie tej ustawy rozpoczynał okres, jaki gminy otrzymały na opracowanie POG i jednoczesne uzyskanie dofinansowania z KPO na opracowanie i przyjęcie tego dokumentu, którego termin określono w KPO na 30 czerwca 2026 r. Dofinansowanie to stanowiło istotną pomoc dla gmin i w dużej mierze motywowało gminy do opracowania POG w powyższym terminie.

NIK podkreśla, że harmonogramy prac nad przygotowaniem reformy określane przez Dyrektora DPP roboczymi, wewnętrznymi dokumentami MRiT były w istocie narzędziami kontroli zarządczej, które powinny być stosowane zgodnie z art. 68 ust. 1 ufp dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób, efektywny i terminowy. Stanowiąc element bieżącego zarządzania projektem, nie spełniły jednak swojej roli. Prace nad obydwoma etapami reformy Minister prowadził z opóźnieniem w stosunku do przyjmowanych w kolejnych harmonogramach terminów, co świadczy o niewielkiemu znaczeniu przypisanemu tym harmonogramom lub nierealności zakładanych w nich terminach. W rezultacie znacznemu skróceniu, w stosunku do pierwotnych założeń, uległ czas na opracowanie i przyjęcie POG przed dniem utraty mocy obowiązywania studium, który upłynie 30 czerwca 2026 r., co stanowi istotne zagrożenie osiągnięcia celów

reformy[98]. Ponadto powyższe postępowanie zwiększyło ryzyko wystąpienia paraliżu inwestycyjnego na terenach nieobjętych MPZP w przypadku nieopracowania POG przed dniem utraty mocy obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 14-28, 42-48, 1167-1171, 1383, 1558, 1754-1777, 1825-1840, płyta CD2 pliki nr 3, 31-33, płyta CD7 plik nr 155)

2. Minister – postępując niezgodnie z § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[99], według którego rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane – dopuścił do istotnego opóźnienia w stosunku do wejścia w życie ustawy o zmianie upzp, w wydaniu rozporządzeń do tej ustawy, niezbędnych do opracowania POG. Przy czym ostatnie weszło w życie po ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ww. ustawy. Opóźnienie w wydawaniu powyższych rozporządzeń nastąpiło także w stosunku do harmonogramów prac, a także pomimo zidentyfikowania ryzyka dla tych działań.

Główne cele reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego miały zostać zrealizowane między innymi poprzez uchwalenie nowego aktu planistycznego jakim był plan ogólny gminy. Jednak jego opracowanie uzależnione było od wydania rozporządzeń do ww. ustawy, tj.:

1) rozporządzenia w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[100];
2) rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów[101];
3) rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy[102].

Choć ustawa o zmianie upzp została uchwalona przez Sejm 7 lipca 2023 r., Minister skierował do uzgodnień międzyresortowych projekty ww. rozporządzeń odpowiednio w dniach 2 sierpnia, 1 sierpnia i 9 listopada 2023 r. W rezultacie powyższe rozporządzenia weszły w życie odpowiednio z dniem 28 listopada 2023 r., 23 grudnia 2023 r. oraz 16 maja 2024 r., tj. odpowiednio dwa, trzy oraz ponad siedem miesięcy od wejścia w życie ustawy o zmianie upzp.

Powyższe rozporządzenia weszły w życie z opóźnieniem, odpowiednio o blisko 2 miesiące, blisko 3 miesiące oraz ponad siedem miesięcy, również do terminu

---

98 Jakim było m.in. opracowanie POG.

99 Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

100 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego z dnia 13 listopada 2023 r. (Dz. U. poz. 2509).

101 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów z dnia 8 grudnia 2023 r. (Dz. U. poz. 2758).

102 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy z dnia 2 maja 2024 r. (Dz. U. poz. 729).

określonego jako *III kwartał 2023 r.* w wykazie prac legislacyjnych Ministra Rozwoju i Technologii[103].

Jak wyjaśnił Dyrektor DPP: *procesy legislacyjne wymienionych rozporządzeń przed etapem uzgodnień międzyresortowych postępowały zgodnie z harmonogramem. Rozpoczęły się w marcu 2023 r. poprzez wpis do Wykazu prac legislacyjnych Ministra Rozwoju i Technologii. Procesy legislacyjne rozporządzeń musiały być skorelowane ze zmieniającą się treścią projektu ustawy, w której nastąpił podział na dwa, a nie jak zakładano wcześniej jedno rozporządzenie dot. obszaru uzupełnienia zabudowy i planu ogólnego gminy (...). Podstawę do finalnego brzmienia projektów rozporządzeń mogło stanowić więc dopiero ostateczne brzmienie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (...).*

Ponadto z wyjaśnień Dyrektora DPP wynikało, iż w przypadku ostatniego z ww. rozporządzeń - w sprawie obszaru uzupełnienia zabudowy w październiku 2023 r. rozpoczęto prace nad wprowadzeniem poprawek po uzgodnieniach wewnątrzresortowych oraz uzgodnieniach z Departamentem Prawnym. Z tego powodu projekt rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym skierowano do uzgodnień 9 listopada 2023 r.

NIK zauważa, iż prace nad projektami ww. rozporządzeń również nie przebiegały w pełnej zgodzie z przyjętymi dla nich wewnętrznymi harmonogramami prac, tj.:

- etapy uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu rozporządzenia w sprawie sposobu przygotowania projektu planu ogólnego gminy miały odbyć się w terminie 1-15 sierpnia 2023 r., jednak pismo przewodnie w sprawie uwag do projektu ww. rozporządzenia Minister skierował 8 września 2023 r.;
- w harmonogramie prac nad projektem rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy etap konsultacji publicznych przewidziano na 9-24 listopada 2023 r., jednak prace te trwały do kwietnia 2024 r.[104]

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że kilkumiesięczne opóźnienie w wydaniu rozporządzenia dotyczącego obszaru uzupełnienia zabudowy wpłynęło na opóźnienie prac nad projektami planów ogólnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Opóźnienie to wygenerowało istotne ryzyko w kontekście celu jakim było wywiązanie się z realizacji kamienia milowego A17G, zakładającego uchwalenie planów ogólnych przez 80%[105] gmin w Polsce do końca czerwca 2026 r., co warunkuje uzyskanie finansowania z KPO.

Zdaniem NIK proces wdrażania reformy planowania przestrzennego powinien obejmować spójne i niezwłoczne wprowadzenie zarówno zmiany upzp, jak i

---

[103] Wykaz prac legislacyjnych Ministra Rozwoju i Technologii (plik Wykaz_prac_legislacyjnych_MRiT_18012024.pdf) opublikowany na stronie: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/wykaz-prac-legislacyjnych (data dostępu: 22 września 2025 r.)

[104] Na podstawie porównania harmonogramów prac nad projektami z danymi dotyczącymi projektów ww. rozporządzeń zamieszczonymi na stronie Rządowego Centrum Legislacji (dalej: „RCL") https://legislacja.gov.pl, data dostępu: 6 czerwca 2025 r.

[105] Decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik ten został obniżony do poziomu 50%.

aktów wykonawczych. Tymczasem rozporządzenie dotyczące obszaru uzupełnienia zabudowy zostało wprowadzone z ponad siedmiomiesięcznym opóźnieniem, co skróciło czas gminom na opracowanie i uchwalenie planów ogólnych przed terminem utraty mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W planie działalności DPP na 2023 r. dla zadania *Opracowanie regulacji dotyczących nowych narzędzi w systemie planowania przestrzennego* z miernikiem *Podpisanie przez Ministra rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu ogólnego*, obejmującego kwestie wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w POG[106], zidentyfikowane zostało ryzyko *przedłużających się uzgodnień zewnętrznych oraz konsultacji projektu z podmiotami społecznymi,* dla którego wskazano zabezpieczenia w formie monitorowania etapów realizacji zadania, przeprowadzenie konsultacji z odpowiednim wyprzedzeniem oraz intensyfikowanie kontaktów roboczych z partnerami zewnętrznymi. Poziom ryzyka dla ww. zadania określono jako wysoki (16 pkt), a reakcję na ryzyko określono jako tolerowanie.

Pomimo wskazania jako jedno z zabezpieczeń przed ww. ryzykiem przeprowadzenia konsultacji z odpowiednim wyprzedzeniem, przekazanie projektu rozporządzenia do opiniowania, uzgodnień i konsultacji społecznych Minister zaplanował w harmonogramie prac nad projektem rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy na listopad 2023 r., a projekt tego rozporządzenia przekazał do opiniowania 9 listopada 2023 r. Zatem pomimo zidentyfikowania ryzyka dotyczącego wydania powyższego rozporządzenia oraz wskazania zabezpieczenia przed tym ryzykiem, prace prowadzone były w sposób wykluczający jego wejście w życie w terminie wejścia w życie ustawy o zmianie upzp lub chociaż zbliżonym do tego terminu.

W planie na rok 2024 jako zagrożenie wskazano niewystarczającą dostępność ekspertów zewnętrznych, co mogło skutkować opóźnieniem przygotowania rozporządzeń. Ryzyko to oceniono jako niskie, bez zaplanowanych działań zaradczych. Jednakże opracowanie i wydanie rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy nastąpiło ze zwłoką w stosunku do terminu wskazanego w § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", jak i w stosunku do terminu przyjętego w wewnętrznym harmonogramie prac [107], co świadczy o tym, iż Minister niewłaściwie ocenił i zarządzał ryzykami zagrażającymi terminowemu wydaniu rozporządzeń, co było niezgodne z art. 68 ust. 2, pkt 7 ufp.

---

[106] W 2022 r. w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie upzp planowano wydanie rozporządzeń w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów oraz w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy w formie jednego rozporządzenia – w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego (zgodnie z informacją na stronie RCL dla projektu ustawy o zmianie upzp nr UD369).

[107] Zgodnie z harmonogramem prac Wykazu prac legislacyjnych Ministra RiT, udostępnienie druku nr 99 Komisji Prawniczej było 14.02-28.02.2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że opisane opóźnienia dodatkowo ograniczyły gminom czas na przygotowanie POG w terminie umożliwiającym ich sfinansowanie ze środków KPO oraz przed dniem utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, pierwotnie ustalonym na 31 grudnia 2025 r., a po zmianie 30 czerwca 2026 r.

(akta kontroli str. 49-137, 201-203, 236-237, 238-241, 288-413, 427-445, 1383-1384, 1390-1391, 1643-1644, 1815-1823, płyta CD2 pliki nr 32-34, 35-37, 39-84, 91-92, płyta CD3 pliki nr 4-14)

3. Minister działał niecelowo przypisując we własnym planie działalności na 2025 r. oraz nadzorując przypisanie w planie działalności DPP na 2025 r. miernik do zadania pn. *Kontynuacja wdrażania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie inwestycji „A1.3.1. Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego"* miernik - *Odsetek gmin* (powyżej 50%)*, które dzięki stworzeniu odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych podejmą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planów ogólnych gminy* - odpowiadający wskaźnikowi A16G KPO z terminem realizacji na koniec 2024 r.[108], podczas gdy miernik ten w momencie jego ustalenia był już osiągnięty.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że ww. zadanie zostało ujęte w planie działalności na 2025 r., gdyż w planie działalności DPP na 2024 r. zapisano szereg zadań związanych z wdrażaniem reformy, istotnych do zrealizowania w 2024 r. Ponadto plan DPP na 2024 r. przygotowywany był na początku roku, kiedy miernik A16G wynosił 10% gmin, które opracowały i przyjęły plan ogólny gminy. KE decyzją z 9 lipca 2024 r. zmieniła brzmienie miernika A16G w ten sposób, że 50% gmin miało zacząć prace nad opracowaniem projektu planu ogólnego. Ponadto Dyrektor DPP wyjaśnił, że plan DPP został dostosowany do cyklu sprawozdawczości KPO, gdyż miernik A16G miał zostać rozliczony po formalnej akceptacji przez KE i dlatego rozliczenie miernika nastąpiło poprzez złożenie wniosku o płatność 23 czerwca 2025 r., a wcześniej nie można było mieć pewności, że miernik zostanie formalnie uznany za zrealizowany.

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Mając na uwadze czas potrzebny na opracowanie i przyjęcie POG[109] oraz termin jego finansowania ze środków KPO, powyższy miernik był nieadekwatny do etapu wdrażania reformy w 2025 r. Zdaniem NIK Minister na koniec 2025 r.

---

[108] Wskaźnik A16G KPO: *Odsetek gmin, które zaczęły prace nad opracowaniem ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego*, którego realizację w wymiarze co najmniej 50% przewidziano do końca 2024 r. Takie brzmienie miernika ustalono 9 lipca 2024 r. w ramach rewizji KPO. Do tego czasu wskaźnik A16G KPO dotyczył opracowania i przyjęcia planu ogólnego przez 10% gmin.

[109] W OSR do projektu ustawy o zmianie upzp skierowanej do Sejmu nie określono czasu potrzebnego na opracowanie POG, jednak zwrócono uwagę na dotychczasowe terminy opracowania MPZP wynoszące od 12 miesięcy do ponad 3 lat. Według OSR proponowane zmiany miały skrócić ten czas do 8 miesięcy. Na dzień zakończenia kontroli dwie gminy opracowały POG. W Gminie Pyskowice czas od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego (uchwała nr LXV/608/2-24 z dnia 25 stycznia 2024 r.) do uchwalenia planu ogólnego (uchwała nr XVI/135/2025 z 26 czerwca 2025 r., Dz. U. Województwa Śląskiego poz. 4479) wyniósł 17 miesięcy, a w Gminie Jejkowice blisko 13 miesięcy (uchwała nr BR.0007.III.26.2024 o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy Jejkowice podjęta została 24 czerwca 2024 r., a uchwała nr BR.007.XVII.101.2025 w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Jejkowice została podjęta 21 lipca 2025 r. – Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 4653). Wojewoda Śląski stwierdził nieważność powyższych uchwał.

powinien być zainteresowany danymi dotyczącymi realizacji wskaźnika A17G KPO[110], tj. informacją o liczbie gmin, które opracowały i przyjęły POG lub bardziej szczegółową informacją o etapach prac nad POG w gminach (np. prace w toku, projekt opublikowany, plan uchwalony)[111]. Natomiast informacja o liczbie gmin, która przystąpi do sporządzania POG, uzyskana na początku 2026 r., nie umożliwi Ministrowi wdrożenia skutecznych działań w celu zmotywowania rad gmin do podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia POG, oraz do opracowania i przyjęcia tego planu do 30 czerwca 2026 r.

Zdaniem NIK wyznaczenie ww. miernika dla zadania dotyczącego przedmiotowej reformy powinno mieć miejsce we wcześniejszych planach działalności Ministra i DPP – na 2022, 2023, a także 2024 r. Natomiast wyznaczenie go w planie działalności DPP na 2025 r. było działaniem spóźnionym w stosunku do etapu wdrażania reformy oraz do terminu uzyskania finansowania ze środków KPO na opracowanie i przyjęcie POG, MPZP oraz gminnych programów rewitalizacji, który wyznaczono na 30 czerwca 2026 r. Ponieważ powyższy miernik dotyczył wstępnych działań w procesie opracowywania POG, uzyskanie danych o jego realizacji na początku 2026 r. może służyć jedynie monitorowaniu wdrażania reformy, jednak bez możliwości podjęcia przez Ministra działań mających na celu terminowe osiągnięcie kamienia milowego A16G, a w konsekwencji A17G.

NIK zwraca przy tym uwagę, że według ewidencji GGK w terminie zatwierdzenia planu działalności Ministra na 2025 r. (29 listopada 2024 r.) przedmiotowy wskaźnik już został osiągnięty. W ewidencji zbiorów oraz usług danych przestrzennych, wykorzystywanej przez DPP do monitorowania postępów gmin w pracach nad planami ogólnymi, według stanu na 29 listopada 2024 r. GGK ujawnił dane przestrzenne zgłoszone przez 1568 gmin, tj. 63,3% gmin w Polsce[112]. Zatem omawiany miernik był już osiągnięty w momencie jego wyznaczenia, co również świadczy o niecelowości jego wyznaczenia we wskazanej wartości, zwłaszcza w kontekście wyjaśnień Dyrektora DPP, według których DPP na bieżąco monitorował postępy gmin w pracach nad POG m.in. w oparciu o dane GGK.

(akta kontroli str. 14-33, 1383, 1237-1241, 1417-1440, 1560, 1643-1682, płyta CD1 pliki nr 3, 35-39, płyta CD7 plik nr 209)

4. Minister postępując nierzetelnie nie określił we własnym planie działalności na lata 2022-2025 oraz nadzorując przypisanie w planie działalności DPP na lata 2022-2025 w zakresie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, miernika odnoszącego się do wskaźnika KPO (A17G[113]), którego osiągnięcie

---

[110] Wskaźnik A17G KPO (według stanu na dzień zakończenia kontroli): *Odsetek gmin, które przyjęły plany ogólne zagospodarowania przestrzennego*, którego termin realizacji określono na II kw. 2026 r., a wartość na 80%. Zgodnie z decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik został obniżony do poziomu 50%.

[111] Prezentowaną na stronie: https://geoportal-krajowy.pl/na-mapie#x=19.20131446728821&y= 51.864766606223333&z =6.59&tool=map-toolbar-pog (data dostępu: 19 września 2025 r.).

[112] Ewidencja zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzona przez Głównego Geodetę Kraju udostępniona na stronie: https://integracja.gugik.gov.pl/eziudp/index.php?showall, data dostępu 30 czerwca 2025 r.

[113] Wskaźnik A17G KPO: *Odsetek gmin, które przyjęły ogólne plany zagospodarowania przestrzennego*, o wartości 80% z terminem realizacji II kw. 2026 r. Zgodnie z decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik został obniżony do poziomu 50%.

warunkowało sfinansowanie przygotowania planów ogólnych ze środków KPO. Minister ograniczył analizę ryzyka osiągnięcia wskaźnika A17G do określenia jego poziomu w sprawozdaniach z realizacji KPO. Natomiast nie określił działań mających na celu skuteczne zmitygowanie ryzyka nieosiągnięcia powyższego wskaźnika[114]. Postępowanie to było niezgodnie ze Standardem kontroli zarządczej nr 9[115].

Dofinansowanie opracowania POG ze środków KPO, z uwagi na koszty opracowania tego planu, było kluczowym elementem powodzenia reformy. Ostateczny termin uzyskania dofinansowania z KPO wyznaczony na 30 czerwca 2026 r. KE określiła w decyzji z 1 czerwca 2022 r.[116], a Rada Ministrów w Krajowym Programie Reform 2022/2023 przyjętym 26 kwietnia 2022 r.[117] Informacja ta była również ujęta w projekcie KPO z kwietnia 2021 r.[118]

Nieopracowanie POG przez gminy w wymiarze i terminie określonym przez KE we wskaźniku A17G KPO może spowodować utratę dofinansowania opracowania i przyjęcia tych planów przez wszystkie gminy w Polsce, również te, które przyjmą POG w powyższym terminie. Zatem, zdaniem NIK, wszystkie działania Ministra związane z przygotowaniem reformy powinny być ukierunkowane na stworzenie możliwie najlepszych warunków gminom dla opracowania i przyjęcia POG do 30 czerwca 2026 r.

Jak wyjaśniła, z upoważnienia Ministra, Dyrektor Generalna MRiT plany działalności DPP[119] były przygotowywane zgodnie z terminami wynikającymi ze sprawozdawczości KPO i mając na uwadze termin przewidziany na realizację ww. wskaźnika przypadający na II poł. 2026 r., nie był on uwzględniany w planach działalności i analizach ryzyka DPP obejmujących lata wcześniejsze. Jednocześnie Dyrektor Generalna MRiT przedstawiła działania Ministra w zakresie monitorowania realizacji ww. wskaźnika, tj. cyklicznego sprawozdawania Kierownictwu MRiT przez DPP postępów we wdrażaniu reformy oraz określania poziomu ryzyka jego nieosiągnięcia, które według stanu na 8 sierpnia 2025 r. określono jako „duże”[120]. Ponadto Dyrektor Generalna MRiT

---

[114] Zgodnie z załącznikiem nr 2 do zarządzenia nr 48 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (Dz. Urz. MRiT poz. 51) w rocznym planie działalności komórki organizacyjnej MRiT wskazuje się m.in.: oznaczenie ryzyk, zagrożenia w realizacji zadań oraz wdrożone zabezpieczenia.

[115] Standard nr 9. Reakcja na ryzyko: *W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.*

[116] W pkt 1 załącznika do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski wskazano datę 30 czerwca 2026 r. jako termin realizacji inwestycji A1.3.1. Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, ukierunkowanej na wsparcie gmin w przygotowaniu m.in. planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego.

[117] Krajowy Program Reform 2022/2023 przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r., pkt 3 str. 29.

[118] Projekt Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zatwierdzony przez Radę Ministrów w kwietniu 2021 r., cz. IIA pkt 3, str. 107.

[119] Zgodnie z załącznikiem nr 2 do zarządzenia nr 48 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (Dz. Urz. MRiT poz. 51) identyfikacji, analizę oraz działania dotyczące reakcji na ryzyko zadań realizowanych przez Ministra przedstawiano w planach działalności DPP.

[120] Według materiału opracowanego przez MRiT na potrzeby sprawozdawcze do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „MFiPR”).

przedstawiła działania podejmowane przez Ministra dla wsparcia gmin w procesie opracowywania POG, tj. działań informacyjnych i edukacyjnych. Dyrektor Generalna MRiT wyjaśniła również, że następstwem prowadzonej systematycznej analizy ryzyka, było zgłoszenie w ramach I rewizji KPO zmiany wartości wskaźnika A17G ze 100% do 80%[121]. Ponadto w ramach IV rewizji KPO zaproponowano Komisji Europejskiej[122] zmianę brzmienia ww. wskaźnika na „80% powierzchni kraju pokrytej planami ogólnymi gmin lub miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego", a następnie do MFiPR Minister skierował propozycję zmiany wartości wskaźnika z 80% na 50% powierzchni kraju, która będzie przedmiotem analizy KE. Decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik został obniżony do poziomu 50%. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna MRiT w przypadku niezrealizowania na czas wskaźnika KPO istnieje możliwość wykazania we wniosku o płatność skierowanego do KE zaawansowanej, choć niepełnej wartości realizacji tego wskaźnika. Wówczas pełne wdrożenie wskaźnika musi nastąpić w okresie oceny wniosku, tj. ok. 1-2 miesięcy. Istnieje również możliwość wystąpienia przez Instytucję Koordynującą KPO, tj. MFiPR do KE o wydłużenie terminu na ocenę wniosku z 2 do 4 miesięcy. Jeżeli także wówczas niemożliwe będzie wykazanie pełnego wykonania wskaźnika, KE zawiesi część refundacji, dając dodatkowe 6 miesięcy na dokończenie prac. W przypadku decyzji o zaniechaniu lub niepełnej realizacji wskaźnika zostanie obniżona wysokość kwoty potrącenia przez KE z refundacji za dany wniosek o płatność za niezrealizowanie wskaźnika lub wskazana okoliczność będzie stanowić podstawę do rozmów z KE dotyczących rewizji tego wskaźnika. Natomiast ostateczna wartość korekty dofinansowania jest uzależniona od subiektywnej oceny KE.

Zdaniem NIK ewentualne uwzględnienie wskaźnika A17G i przypisanie zadań, które należało podjąć w celu zmniejszenia ryzyka jego nieosiągnięcia w terminie wyznaczonym w KPO do akceptowanego poziomu dopiero w planie działalności DPP na 2026 r. będzie działaniem spóźnionym. Dopuszczono, aby przygotowanie reformy następowało z opóźnieniem, powodującym krytyczne skrócenie czasu na opracowanie przez gminy POG w terminie i zakresie określonym wskaźnikiem A17G. Minister podejmował działania w celu przyspieszenia prac nad reformą (m.in. zatrudnienie trojga ekspertów, dokonanie podziału reformy na dwa etapy, rezygnację w projekcie ustawy o zmianie upzp z kontrowersyjnych przepisów dotyczących opłaty planistycznej), ułatwienia gminom opracowania i przyjęcia POG (udostępnienie darmowego oprogramowania, ograniczenie liczby podmiotów uzgadniających projekt POG) oraz prowadzenie działań komunikacyjnych. Wobec zidentyfikowanego zagrożenia osiągnięcia wskaźnika A17G, Minister podejmował również działania zmierzające do zabezpieczenia dofinansowania dla gmin, które opracują POG, tj. poprzez obniżenie wartości wskaźnika A17G w ramach I rewizji KPO oraz działania podejmowane w celu kolejnej korekty tego wskaźnika, w ramach IV rewizji KPO. Powyższe inicjatywy nie stanowiły jednak skutecznych działań mitygujących ryzyko nieosiągnięcia jednego z głównych celów reformy, jakim

---

[121] Zgodnie ze wskaźnikiem A17G określonym w Załączniku do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski z 1 czerwca 2022 r., do końca II kw. 2026 r. 100% gmin miało opracować i przyjąć POG.

[122] Dalej: „KE".

było opracowanie POG, który obecnie jest zagrożony dodatkowym ryzykiem związanym z utratą możliwości dofinansowania ze środków KPO wydatków na sporządzenie i przyjęcie POG po 30 czerwca 2026 r. i koniecznością pokrycia tych wydatków z budżetów gmin. Ponadto, uwzględniając bardzo niską liczbę przyjętych dotąd POG w kraju[123] ryzyko nieosiągnięcia wskaźnika A17G również po jego zmniejszeniu jest znaczące, co wskazuje na nieskuteczność podejmowanych działań zaradczych.

Dodatkowo NIK zauważa, iż uwzględnienie w wartości wykonania wskaźnika A17G powierzchni miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego byłoby działaniem niecelowym, gdyż powierzchnia tych planów nie zależy od działań podejmowanych w ramach inwestycji A1.3.1. Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. W większości plany te zostały opracowane i przyjęte przed rozpoczęciem wdrażania reformy, jak i KPO. Ponadto celem reformy było m.in. powstrzymanie niekontrolowanej zabudowy na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Zatem uwzględnienie powierzchni ww. planów we wskaźniku A17G byłoby niezgodne z tym celem, a sam miernik byłby nieadekwatny dla działań realizowanych w ramach reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 14-28, 42-48, 1383, 1417-1440, 1683-1777, 1829-1840, płyta CD2 pliki nr 3, 31-33, płyta CD8 pliki nr 1-10)

5. Minister nie określił w OSR projektu ustawy o zmianie upzp ryzyka wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym skutków związanych z przewidywaną w tym projekcie do końca 2025 r. utratą mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, choć zgodnie z „Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”[124] był on zobowiązany do dokonania w ww. OSR oceny ryzyka mającej na celu zidentyfikowanie możliwych przeszkód we wdrożeniu danego rozwiązania oraz opracowanie zabezpieczeń pozwalających na minimalizację szkody przy materializacji danego ryzyka. W efekcie Minister nie zaprojektował mechanizmów zapobiegających lub minimalizujących powyższego ryzyka.

Dyrektor DPP na pytanie w sprawie powyższych ryzyk wyjaśnił m.in., iż w planach DPP na poszczególne lata określono ryzyka oraz mechanizmy zapobiegające lub minimalizujące możliwość ich wystąpienia, dla zadań i celów, które leżą w gestii i obowiązku ministra ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania

---

[123] Do 30 listopada 2025 r. na 2479 gmin w Polsce w 10 rad gmin uchwaliło plany ogólne gminy, z czego obowiązują trzy, tj.: plan ogólny Miasta Puszczykowa, Miasta Pyskowice oraz Miasta Chojnowa; trzy zostały uchylone przez Wojewodę, tj.: plan ogólny Miasta Tychy, Miasta Siemianowice Śląskie oraz Gminy Sławków; oraz cztery oczekują na sprawdzenie przez wojewodę, tj.: plan ogólny Miasta Radzionków, Gminy Jejkowice, Miasta Płońsk oraz Miasta Maków Mazowiecki.

[124] Wytyczne opracowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, jako wytyczne, o których mowa w § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, udostępnione na stronie Rządowego Centrum Legislacji; https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf (data dostępu: 17 listopada 2025 r.).

przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Uchwalenie planów ogólnych należy do władztwa planistycznego gminy. Ustanawianie aktów prawa miejscowego, w tym planu ogólnego, należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego. Mimo iż uchwalenie planów ogólnych przez gminy jest poza kompetencją MRiT, Ministerstwo dokłada wszelkich starań, by gminy zrealizowały swój obowiązek.

Na dowód powyższych działań Dyrektor DPP przedstawił informacje o: korespondencji kierowanej do gmin, w której przypominano gminom o terminie uchwalenia POG oraz o naborze wniosków w ramach przedsięwzięć w zakresie wdrożenia reformy; monitoringu prowadzonym przez MRiT w zakresie postępów prac nad POG w gminach; udostępnieniu oprogramowania wtyczki APP2 umożliwiającej tworzenie POG w bezpłatnym oprogramowaniu QGIS[125]; oraz o publikowaniu na stronach MRiT materiałów edukacyjnych dotyczących reformy.

NIK zwraca uwagę, iż według § 28 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów[126] odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych[127]. Zgodnie „Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego" podczas przeprowadzania oceny wpływu należy dokonać oceny ryzyka, która ma na celu zidentyfikowanie możliwych przeszkód we wdrożeniu danego rozwiązania, a jednym z elementów analizy ryzyka jest opracowanie zabezpieczeń, które pozwolą na minimalizację szkody przy materializacji danego ryzyka[128]. Zatem ocena ryzyka wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących reformy powinna zostać dokonana niezależnie od planów działalności DPP. Tymczasem w Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie upzp[129] nie wskazano ryzyk związanych z projektowanymi zmianami.
Zdaniem NIK istotnym ryzykiem, które powinno być wskazane w OSR projektu ustawy o zmianie upzp, jest ryzyko związane z wyznaczeniem w tej ustawie terminu utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, przy ograniczonym terminie na

---

125 QGIS (Quantum Geographic Information System) to darmowe, otwarte oprogramowanie, które umożliwia użytkownikom tworzenie, edycję, wizualizację, analizę i publikację informacji geoprzestrzennych.

126 M. P. z 2024 r. poz. 806 ze zm.

127 Zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Oceny dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji.

128 Wytyczne, pkt 2.1., str. 43, Ocena ryzyka: Ocena ryzyka ma na celu zidentyfikowanie możliwych przeszkód we wdrożeniu danego rozwiązania. Można odstąpić od szczegółowej analizy ryzyka dla ryzyk o niewielkim prawdopodobieństwie wystąpienia oraz o małym stopniu zagrożenia. Istotnym jest, aby w pracach nad oceną ryzyka uwzględnić wszystkie prawdopodobne zdarzenia, które mogą znacznie utrudnić lub nawet uniemożliwić osiągnięcie celu.
Wytyczne, pkt 3.10, str. 91-92: Podczas wprowadzania regulacji wykorzystywane są wyniki profesjonalnej analizy ryzyka. Polega ona na: zidentyfikowaniu możliwych przeszkód wdrożenia danego rozwiązania; ocenie jaki charakter ma każda z przeszkód (...); oszacowaniu, jak duże jest prawdopodobieństwo wystąpienia danej przeszkody (...); opracowaniu zabezpieczeń, które pozwolą na minimalizację szkody przy wystąpieniu (materializacji) danego ryzyka.

129 Druk nr 3097, przekazany do Sejmu 23 marca 2023 r.

wykorzystanie dofinansowania z KPO na opracowanie POG. Jest to ryzyko wystąpienia paraliżu inwestycyjnego[130] na terenach zurbanizowanych lub potencjalnie możliwych do urbanizacji nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, gdyż w przypadku braku POG po utracie z dniem 30 czerwca 2026 r. mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, gminy nie będą miały możliwości wydawania decyzji o WZ. Po tej dacie gminy również nie będą miały możliwości przyjęcia nowych planów miejscowych. Ryzyko to istotnie wzrosło w efekcie opóźnionego w stosunku do założeń wejścia w życie przepisów ustawy o zmianie upzp, jak i rozporządzeń do upzp dotyczących opracowania POG.

(akta kontroli str. 14-41, 1383, płyta CD2 plik nr 3)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister przeprowadził proces przygotowania reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego ujętej w Krajowym Programie Reform na lata 2022/2023 opracowując projekt ustawy o zmianie upzp i wydając niezbędne rozporządzenia. Działania w tym zakresie podejmował z opóźnieniem i w części nierzetelnie, przez co nie zapewnił optymalnych warunków umożliwiających gminom sporządzenie planów ogólnych przed terminem wygaśnięcia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Minister prowadząc prace nad przygotowaniem reformy wykonał analizy stanu faktycznego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego obejmujące aspekty wymagane zasadami techniki prawodawczej. W efekcie tych prac Minister przygotował projekt ustawy o zmianie upzp, której przepisy umożliwiły realizację zakładanych celów reformy. Jednak prace nad projektem powyższej ustawy Minister prowadził z opóźnieniem w stosunku do założeń przyjmowanych w kolejnych harmonogramach, w rezultacie czego Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie upzp po ponad dwóch latach od terminu wyznaczonego w 2019 r. i to mimo podziału reformy na dwa etapy. Natomiast nowelizacja upzp weszła w życie po ponad roku od terminu określonego w 2021 r. po podziale reformy na dwa etapy oraz blisko pół roku od terminu wyznaczonego w KPO oraz w Krajowym Programie Reform 2022/2023. Projekt ustawy o zmianie upzp przekazano do prac sejmowych 23 marca 2023 r., choć miało to nastąpić 1 lutego 2021 r.

Ponadto naruszając § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[131], Minister dopuścił do istotnego opóźnienia w stosunku do wejścia w życie ustawy o zmianie upzp, w wydaniu rozporządzeń do tej ustawy, niezbędnych do sporządzenia planów ogólnych przez gminy. Ostatnie z tych rozporządzeń weszło w życie po ponad siedmiu miesiącach od wejścia w życie ww. zmiany ustawy. Ograniczyło to gminom czas na opracowanie POG do 19 miesięcy przed terminem wygaszenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[132].

---

[130] W przypadku inwestycji niebędących inwestycjami celu publicznego.

[131] Według tego przepisu rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

[132] Termin obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczono pierwotnie na 31 grudnia 2025 r. Termin ten został zmieniony na 30 czerwca 2026 r. art. 4 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 kwietnia 2025 r. (Dz. U. poz. 527).

Minister w toku prac nad projektem ustawy o zmianie upzp nie przewidział na 2022 r. ryzyk związanych z zakresem prac oraz potencjalną liczbą uwag do projektu ustawy, które okazały się główną przyczyną wejścia w życie ww. ustawy po terminie przewidzianym w Krajowym Programie Reform 2022/2023 oraz w KPO.

Choć Minister przewidział ryzyko przedłużających się uzgodnień zewnętrznych i konsultacji w toku procedowania rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu ogólnego i jako wdrożone zabezpieczenie wskazał m.in. przeprowadzenie konsultacji z odpowiednim wyprzedzeniem, to projekt rozporządzenia w sprawie wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy skierował do uzgodnień, opiniowania i konsultacji po czterech miesiącach od uchwalenia przez Sejm ustawy o zmianie upzp. W konsekwencji tego postępowania czas jaki gminy miały na opracowanie POG uległ dodatkowemu skróceniu.

Minister nierzetelnie identyfikował ryzyka, w tym nie dokonał w OSR projektu ustawy o zmianie upzp oceny ryzyka mającej na celu identyfikację przeszkód we wdrożeniu projektowanych rozwiązań i nie opracował zabezpieczeń minimalizujących ewentualne skutki zmaterializowanego ryzyka, nie zidentyfikował skutków nieterminowości przygotowania reformy, przypisywał niewystarczające zasoby kadrowe potrzebne do prac nad projektem ustawy o zmianie upzp, a także ustalał i zmieniał mierniki efektów planowanych działań, planował ich realizację nie zapewniając terminowego i zgodnego z założeniami przekazywania wiedzy koniecznej do prawidłowego wykonywania działań w ramach reformy przez jednostki samorządu terytorialnego.

Minister nierzetelnie zarządzał ryzykiem dotyczącym dostępności środków KPO na sfinansowanie przygotowania POG. W szczególności postępując nierzetelnie nie określił we własnym planie działalności na lata 2022-2025 oraz nadzorując przypisanie w planie działalności DPP na lata 2022-2025 w zakresie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, miernika odnoszącego się do wskaźnika A17G, którego osiągnięcie warunkowało sfinansowanie przygotowania planów ogólnych ze środków KPO. Prowadzone działania mające na celu wsparcie gmin w opracowaniu POG do 30 czerwca 2026 r. nie były skuteczne. Ponadto Minister w sposób niecelowy wprowadził do planu działalności DPP na 2025 r. miernik – odsetek wynoszący co najmniej 50% gmin, które podejmą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia POG – choć miernik ten w momencie jego wyznaczenia był już osiągnięty, a wskaźnik o takiej samej treści zawarty w KPO miał określony termin realizacji na koniec 2024 r.

W kwietniu 2025 r., w wyniku inicjatywy legislacyjnej Ministra, doprowadzono do zmiany terminu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin (z 31 grudnia 2025 r. na 30 czerwca 2026 r.) i tym samym odłożono w czasie konieczność sporządzenia planów ogólnych gminy. Takie działanie również zwiększyło ryzyko niewykorzystania dostępnej czasowo pomocy finansowej z Unii Europejskiej, która stanowić miała istotny czynnik warunkujący wprowadzenie zmian systemowych w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego kraju.

NIK zauważa działania i inicjatywy legislacyjne ministra oraz inicjatywy poselskie zmierzające m.in. do mitygowania ryzyka związanego ze zbyt krótkim okresem czasu na przygotowanie i uchwalenie planów ogólnych przez gminy, jednak ocenia je jako spóźnione i niewystarczające. Nie tylko nie redukują one tego ryzyka w stopniu wystarczającym, ale także osłabiają możliwość osiągnięcia głównych celów reformy planowania przestrzennego. Nadal w ocenie NIK ryzyko nieuchwalenia planów ogólnych dotyczy znaczącego odsetka gmin, co grozi paraliżem inwestycyjnym na obszarach nie objętych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a także nie osiągnięciem wskaźnika wyznaczonego w KPO powodującym zagrożenie utraty dofinansowania dla gmin na zwrot części kosztów reformy. Z drugiej strony osiągnięcie zakładanego pierwotnie głównego celu reformy, którym było przeciwdziałanie narastającemu chaosowi w zagospodarowaniu przestrzennym może ulec osłabieniu wskutek wprowadzonych zmian i wyłączenia części reformy do drugiego etapu, nad przygotowaniem którego prac nie zakończono.

Zmiany w upzp dokonywane z inicjatywy Ministra po 2023 r.: redakcyjne, porządkujące oraz mające za zadanie wyeliminowanie omyłek redakcyjnych lub wątpliwości interpretacyjnych NIK ocenia pozytywnie.

OBSZAR

2. Wprowadzanie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz monitorowanie jej wdrażania

Opis stanu faktycznego

2.1. Minister prowadził działania komunikacyjne dotyczące reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego od 2021 r. przedstawiając na stronie internetowej MRiT m.in. aktualności dotyczące prac nad projektem ustawy o zmianie upzp oraz informacje dotyczące procesu cyfryzacji planowania przestrzennego.

Natomiast plan działań komunikacyjnych mających na celu: dotarcie z informacją o reformie do ogółu społeczeństwa i zainteresowanie odbiorców nowymi rozwiązaniami wprowadzanymi w reformie; promocję korzyści dla grupy docelowej[133] wynikającą z nowych rozwiązań; zainteresowanie społeczeństwa problematyką planowania przestrzennego, mające przełożyć się na większe zaangażowanie w proces sporządzania aktów planowania przestrzennego; zmianę narracji wokół przyjętych zmian na bardziej pozytywną, został zaprezentowany w briefie komunikacyjnym opracowanym przez ówczesne Biuro Komunikacji MRiT w dniu 10 października 2023 r.

W powyższym briefie przewidziane zostały zadania dla Ministerstwa obejmujące: organizację konferencji szkoleniowych dla samorządów, warsztatów dla samorządów, urbanistów i pracowników urzędów wojewódzkich oraz wydanie podręcznika dotyczącego reformy. Natomiast jako zadania zlecone dla agencji PR przewidziano: opracowanie strategii komunikacji obejmującej koncepcję kreatywną, przedstawienie działań promujących warsztaty dla urbanistów,

[133] Według briefu komunikacyjnego Biura Komunikacji MRiT z 10 października 2023 r. grupę docelową stanowili interesariusze planowania przestrzennego, tj.: społeczeństwo, samorządy gminne, urbaniści, służby planistyczne urzędów wojewódzkich, przedsiębiorcy i deweloperzy oraz właściciele gruntów.

oszacowanie rezultatów działań, harmonogramu realizacji kampanii oraz założeń budżetowych dla planowanych działań.

Planowane wydanie podręcznika nie doszło do skutku. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP wydanie podręcznika było jednym z rozważanych działań, jednak docelowo skupiono się na innych formach przekazywania wiedzy o reformie, które umożliwiały udostępnienie wiedzy w mniejszych partiach informacji, jednak wcześniej i częściej. Na stronach MRiT[134] udostępniono sukcesywnie rozwijaną bazę wiedzy dotyczącą reformy oraz procesu cyfryzacji planowania przestrzennego. Dyrektor DPP podał ponadto, iż wybór metod informowania o reformie był m.in. wynikiem analizy danych z ankiet rozesłanych wśród gmin, z pomocą których zebrano informacje na temat potrzeb gmin w tym zakresie. Dzięki tym informacjom MRiT skupiło się na publikowaniu materiałów szkoleniowych na stronach internetowych oraz przeprowadzaniu szkoleń, w których zwrócono uwagę na te etapy opracowania planu ogólnego, które gminy uznały za najtrudniejsze.

Na ww. stronach internetowych MRiT oprócz ogólnych danych o reformie planowania przestrzennego zawarto m.in. informacje o:

- naborach wniosków na dofinansowanie z części dotacyjnej KPO przeznaczone dla gmin oraz na szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów;
- cyfryzacji procesu planowania przestrzennego, z udostępnieniem wtyczki APP2[135] oraz przeglądarki danych planistycznych, wraz z informacjami o tych narzędziach i materiałach instruktażowych;
- aktach wykonawczych wydanych w związku z wejściem w życie reformy systemu planowania przestrzennego;
- wzorach formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy oraz formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego[136], wraz z materiałami instruktażowymi;
- projektach realizowanych przez DPP[137];
- wynikach z badaniach statystycznych *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.*

DPP ponadto przeprowadził od lutego do kwietnia 2024 r. spotkania online z przedstawicielami gmin z terenu wszystkich województw, na których omówiono m.in. zasady naboru wniosków w ramach inwestycji A1.3.1, w tym

---

[134] Na stronie głównej Ministerstwa w zakładce: https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/planowanie-przestrzenne oraz na dedykowanym portalu https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/o-portalu2 (data dostępu: 6 czerwca 2025 r.).

[135] Narzędzie informatyczne dedykowane do darmowego oprogramowania QGIS, wspierające w tworzeniu aktów planowania przestrzennego (APP), zbiorów APP i metadanych dla zbioru APP.

[136] Którego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego aktu planowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2509).

[137] Projekt *Zainspiruj naszą przestrzeń – programy szkoleniowe i publikacje dla planistów – etap I* oraz projekt *Wspólna przestrzeń – wspólne dobro – system monitorowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym – etap I,* współfinansowane ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 i realizowane w latach 2015-2023 oraz projekt *NEWURBANPACT – nowy model urbanizacji w Polsce* realizowany do 2022 r.

zakres działań objętych wsparciem, kryteria wyboru projektów, poziomy dofinansowania oraz dokumenty niezbędne do uzyskania wsparcia z KPO.

(akta kontroli str. 14-35, 149-153, 176-184, 626-629, 954-968, 1066-1069, 1348-1355, 1383, 1542, płyta CD2 pliki nr 3-4, płyta CD6 plik nr 1)

Agencja PR na zlecenie Ministra opracowała w październiku 2023 r. strategię działań komunikacyjnych, przewidzianą w ww. briefie komunikacyjnym z 10 października 2023 r., w której dla każdej z grup docelowych[138] zaprojektowała przekazy komunikacyjne oraz zarekomendowała następujące działania komunikacyjne:

1) w IV kwartale 2023 r.:
   a) komunikacja ekspercka (zamieszczenie na stronie internetowej dotyczącej reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego najważniejszych informacji oraz materiałów do pobrania);
   b) nagranie eksperckich podcastów o charakterze edukacyjnym zawierające najważniejsze informacje dotyczące reformy, odpowiedzi na pytania z nią związane oraz umieszczenie ich na stronie internetowej (rekomendowano nagranie dwóch podcastów o czasie trwania do 30 minut);
2) w I kwartale 2024 r.:
   a) komunikacja ekspercka w formie warsztatów dla ekspertów[139] (dla promocji warsztatów rekomendowano marketing mailowy oraz media społecznościowe);
   b) kontynuacja nagrywania podcastów (rekomendowano nagranie sześciu podcastów o czasie trwania do 30 minut);
   c) przygotowanie i publikacja serii artykułów sponsorowanych na temat reformy, które miały dotrzeć do eksperckiej grupy docelowej. Artykuły miały być publikowane w mediach czytanych przez samorządowców, ekspertów ds. urbanistyki, architektów i deweloperów;
   d) kampania spotowa (według strategii pierwszym działaniem komunikacyjnym w promocji reformy dla ogółu społeczeństwa powinno być przygotowanie szeroko zasięgowych spotów viralowych oraz ich emisja na platformach VOD);
   e) komunikacja społeczna (w strategii stwierdzono, iż kluczowym elementem kampanii społecznej będzie reklama OOH (out of home), która dzięki szerokim możliwościom prezentacji (poprzez

[138] Podstawowe grupy docelowe komunikacji w działaniach dotyczących reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego: 1. Ogół społeczeństwa (podzielony na podgrupy: mieszkańcy dużych aglomeracji miejskich o liczbie mieszkańców powyżej 500 tys. i przedmieść, mieszkańcy miast o liczbie mieszkańców 100-500 tys., mieszkańcy małych miast i wsi o liczbie mieszkańców poniżej 100 tys., studenci uczelni wyższych studiów kierunkowych, organizacje społeczne - ruchy miejskie, aktywiści oraz ekolodzy). 2. Samorządy gminne, służby planistyczne urzędów wojewódzkich, urbaniści. 3. Przedsiębiorcy, deweloperzy oraz właściciele gruntów.

[139] Urbaniści, pracownicy gmin i urzędów wojewódzkich.

zróżnicowane nośniki reklamy) dociera do setek tysięcy odbiorców każdego dnia);

3) w II kwartale 2024 r.:
   a) komunikacja ekspercka (tworzenie webinarów dla ekspertów z urbanistyki[140]);
   b) kampania społeczna prowadzona z pomocą rozpoznawalnych, opiniotwórczych influencerów;
4) w III kwartale 2024 r. – kampania w mediach społecznościowych z wykorzystaniem spotu;
5) w IV kwartale 2024 r.:
   a) ekspercka kampania mailingowa promująca podręcznik o reformie dla ekspertów;
   b) komunikacja społeczna skierowana do studentów studiów kierunkowych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Z szeregu działań rekomendowanych w powyższej strategii MRiT zrealizowało w październiku 2023 r. dwa podcasty (z ośmiu przewidzianych), które udostępniło na stronie internetowej i kanale YouTube oraz rozesłało do gmin. Zgodnie z licznikiem wyświetleń podcasty te zostały odtworzone 5516 razy[141]. Powyższe podcasty miały formę 19-minutowych rozmów osoby prowadzącej z pracownikami DPP. W pierwszym podcaście m.in. omówiono kluczowe zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym w szczególności kwestię wprowadzenia planu ogólnego gminy oraz skierowano odbiorców do strony internetowej MRiT zawierającej informacje o reformie. W drugim podcaście poruszono m.in. kwestie rozwoju odnawialnych źródeł energii w kontekście reformy, zintegrowanego planu inwestycyjnego, rejestru urbanistycznego oraz dalszych planowanych zmianach w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na realizację dwóch podcastów oraz opracowanie strategii działań komunikacyjnych w ramach reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego Minister wydatkował 30 tys. zł.

Dyrektor DPP w kwestii niewykonania działań zaprojektowanych w ww. strategii wyjaśnił, że *Początek wdrażania reformy a tym samym zaplanowanych działań promocyjnych zbiegł się w czasie ze zmianami kadrowymi w Ministerstwie. W IV kwartale 2023 r. zrealizowano wskazaną w briefie dwudniową konferencję szkoleniową dla samorządów oraz zaplanowaną w strategii na październik część podcastów. Decyzją kierownictwa Ministerstwa w lutym 2024 r. zdecydowano o położeniu szczególnego nacisku na szkolenie samorządów w celu wsparcia sporządzania planów ogólnych. Wyrazem tego było pismo Ministra (...) do wojewodów z propozycją zorganizowania spotkania dla gmin dot. planów ogólnych*

[140] Rekomendowano organizację webinarów dla trzech grup docelowych: 1) samorządy gminne, służby planistyczne, urzędy wojewódzkie, urbaniści; 2) przedsiębiorcy, deweloperzy, właściciele gruntów; 3) organizacje społeczne, NGO, ekolodzy.

[141] Informacja podana przez Dyrektora Biura Promocji MRiT w wyjaśnieniach z dnia 30 maja 2025 r.

oraz finansowania z KPO. Z uwagi na decyzje personalne spotkania takie nie doszły do skutku.
Zgodnie z decyzją kierownictwa Ministerstwa za najważniejszą kwestię uznano szkolenie gmin, urbanistów oraz instytucji i organów zaangażowanych w sporządzanie planów ogólnych, stąd organizacja konferencji (...).
Podkreślić należy, że nie została podjęta decyzja o rezygnacji z realizacji strategii kampanii informacyjno-edukacyjnej dot. Reformy systemu planowania przestrzennego, jej wykonanie zostało czasowo wstrzymane na rzecz innych podejmowanych działań. Jest to wewnętrzny dokument Ministerstwa w żaden sposób nieuchylony, możliwy jest więc powrót do jego realizacji, przy uwzględnieniu konieczności w zakresie terminów oraz celowości i możliwości finansowania zaplanowanych działań.
Jednocześnie, bez angażowania dodatkowych środków finansowych, we współpracy z ówczesnym Biurem Komunikacji MRiT, została zrealizowana (...) kampania informacyjna ukierunkowana pod kątem mediów społecznościowych.

DPP we własnym zakresie lub we współpracy z innymi komórkami MRiT prowadził działania mające na celu upowszechnienie świadomości o projekcie ustawy o zmianie upzp w trakcie procesu legislacyjnego oraz po przyjęciu tej ustawy, tj. m.in. poprzez: publikacje materiałów informacyjnych i edukacyjnych na stronie MRiT; udział w spotkaniach i konferencjach branżowych i samorządowych; udział w kampanii *Moje Miejsce* w ramach projektu *New Urban Pact* realizowanego w latach 2019-2022[142]. Ponadto w mediach społecznościowych MRiT publikowało posty o konferencjach szkoleniowych, reformie systemu planowania przestrzennego oraz możliwości uzyskania dofinansowania na działania związane z reformą oraz zawierające linki kierujące do stron Ministerstwa zawierające bardziej szczegółowe informacje w powyższym zakresie.

W trakcie kontroli zidentyfikowano, iż na portalach internetowych: www.wnp.pl, www.portalsamorzadowy.pl, www.prawo.pl, były publikowane treści dotyczące skutków wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Były to artykuły, których przekaz nie bazował na faktach

[142] Projekt New Urban Pact współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków" GOSPOSTRATEG. Głównym celem projektu było wypracowanie wzorcowych rozwiązań na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji w Polsce oraz przygotowanie ich do wdrożenia do zasadniczego nurtu polityk państwa w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacji, gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa. Rezultaty projektu miały służyć podniesieniu jakości i znaczenia planowania przestrzennego oraz wzmocnienia jego roli jako instrumentu zarządzania i kształtowania procesów urbanizacji w Polsce (według https://newurbpact.pl/?page_id=84, data dostępu 5 maja 2025 r.).

wynikających z konkretnych przepisów, a jedynie na hasłach działających na emocjach społecznych[143, 144, 145].

W sprawie pojawiających się artykułów, w których negatywnie oceniono reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego, Dyrektor DPP wyjaśnił, iż Ministerstwo RiT nie prowadziło żadnej zorganizowanej kampanii celem odpowiedzi na dezinformacje, które rozpowszechniane były w Internecie. Dyrektor stwierdził, iż *pojawiające się w mediach informacje nie noszą znamion kampanii dezinformacyjnej. Błędne czy niepełne informacje pojawiające się w artykułach wynikają z nieprawidłowego zrozumienia przepisów, czy też niepełnej znajomości problematyki planowania przestrzennego i są wyjaśnianie w ramach bieżącej działalności Ministerstwa…. Departament każdorazowo przygotowuje odpowiednie wkłady merytoryczne na pytania dziennikarzy skierowane do komórki właściwej do spraw komunikacji oraz konsultuje materiały dotyczące zakresu działalności Departamentu, które pojawiają się w mediach Ministerstwa.*

Dodatkowo Dyrektor DPP przedstawił na dowód dostęp do publikacji przez MRiT materiałów informacyjnych na platformie Facebook pod hasłem #stopfakenews oraz #reformaplanistyczna, a także na portalu Linkedln #krajowy plan odbudowy oraz #reformaplanowania. Publikacje na Facebooku i Linkedln docierają do tzw. folowersów, których w przypadku MRiT jest kilka tysięcy.

Kwestia działań informacyjnych Ministerstwa została także przedstawiona w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 14-35, 954-968, 1003-1009, 1064, 1070-1073, 1159-1173, 1326-1357, 1370, 1383, 1542, 1558, płyta CD1 plik nr 1, płyta CD2 pliki nr 3-4, płyta CD6 plik nr 1, płyta CD7 pliki nr 141, 151, 155

2.2. W ramach działania KPO – A1.3.1 Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego ustalono wskaźnik A14G, dla którego założono, iż do końca II kwartału 2024 r. 850 pracowników samorządowych i planistów ukończy szkolenie lub studia podyplomowe dotyczące nowej ustawy o planowaniu przestrzennym, o której mowa w kamieniu milowym A12G KPO[146].

---

[143] https://www.dobrzemieszkaj.pl/najlepsze_domy/technologie/334/nowe_prawo_od_2026_roku_nie_kazdy_bedzie_mogl_wybudowac_dom_nawet_na_swojej_ziemi,315718.html, data dostępu 26 czerwca 2025 r., *Nowe prawo od 2026 roku. Nie każdy będzie mógł wybudować dom, nawet na swojej ziemi. Masz działkę? Po 2026 możesz nie wybudować na niej nic. I nie dostaniesz ani grosza odszkodowania. Wszystko przez nowe plany ogólne, które gminy muszą uchwalić do końca czerwca 2026 roku. Bez nich nie będzie można stawiać domów*.

[144] https://www.wnp.pl/budownictwo/zacznie-sie-w-2026-r-dzialki-stana-sie-bezwartosciowe,939848.html, data dostępu 5 maja 2025 r. *Zacznie się w 2026 r. Działki staną się bezwartościowe. W związku z koniecznością uchwalenia przez samorządy nowych planów ogólnych do połowy 2026 r. część działek może zostać objęta ograniczeniami w zakresie zabudowy. Może to istotnie wpłynąć na ich wartość rynkową. Eksperci alarmują.*

[145] https://kb.pl/aktualnosci/nieruchomosci/dzialki-straca-na-wartosci/, data dostępu 5 maja 2025 r.

[146] Kamień milowy A12G *„Wejście w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w działaniu w terminie I kw. 2023 r."*

Według kolejnego wskaźnika – A15G, do końca II kwartału 2026 r. zostanie przeszkolonych co najmniej 1700 osób.
Niedotrzymanie terminów realizacji wskaźnika A14G zostało ujęte w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W związku z powyższym Minister RiT zaplanował przeszkolenie co najmniej 1700 osób, gdyż tyle osób według Ministra zaangażowanych było w kwestie zagospodarowania przestrzennego jako pracownicy samorządowi i planiści. Na przeprowadzenie powyższego szkolenia przeznaczono 17 113,7 tys. zł. Kwotę tę wyliczono w oparciu o koszty studiów podyplomowych w zakresie urbanistyki i planowania przestrzennego prowadzonych na trzech uczelniach. Szkolenia zaczęły się w październiku 2024 r. i miały trwać do końca czerwca 2025 r.

Nabory na dofinansowanie szkoleń trwały od 20 czerwca do 22 lipca 2024 r., wykonawców wyłoniono pod koniec sierpnia 2024 r., a umowy na realizacje szkoleń pomiędzy Ministrem RiT reprezentowanym przez Dyrektora DPP a podmiotami szkoleniowymi były podpisywane od 13 do 23 września 2024 r. Trzech wykonawców w składanych ofertach skróciło termin wykonania zadania nr 1 w 15 województwach do dwóch miesięcy.

W wyniku naboru trwającego od 20 czerwca do 22 lipca 2024 r. wyłoniono cztery podmioty szkoleniowe, z którymi Minister zawarł umowy na przeprowadzenie szkoleń w 16 województwach. Największy udział w szkoleniach miała SmallGIS Sp. z o.o.[147], z którą zawarto umowy na przeprowadzenie szkoleń w ośmiu województwach za łączną kwotę dofinansowania 7 158 tys. zł. Z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego[148] Minister zawarł umowy na przeprowadzenie szkoleń w sześciu województwach za łączną kwotę 6 935,1 tys. zł. Na realizację szkolenia w województwie wielkopolskim Minister zawarł umowę z Politechniką Poznańską za kwotę 1 298,5 tys. zł, a w województwie lubelskim z Wyższą Szkołą Przedsiębiorczości i Administracji[149] za kwotę 1 287,6 tys. zł. Kwota wsparcia wynikająca z zawartych umów wyniosła ogółem 16 679 tys. zł.

Kluczowym warunkiem uzyskania dofinansowania wynikającym z Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym[150] był czas przeprowadzenia szkolenia oraz liczba przeszkolonych osób. Uczestnikami szkoleń mieli być pracownicy gmin i osoby spełniające warunki określone w art. 5 upzp[151]. Dofinansowanie miało być rozliczane na podstawie osiągnięcia wskaźnika rezultatu liczonego jako 100% liczby przeszkolonych osób założonej we wniosku w określonym czasie. Realizacji wskaźnika zadania nr 1 ustalona została na 4 grudnia 2024 r., a zadania nr 2 do 28 lutego 2026 r. Liczba osób wskazanych do przeszkolenia w obu zadaniach była porównywalna, a czas

---

147 Dalej: „SmallGIS".
148 Dalej: „FRDL".
149 Dalej: „WSPiA".
150 Nabór nr KPOD.01.06-IP.05-004/24 dotyczący naboru przedsięwzięć w zakresie przeprowadzenia szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów zaangażowanych w opracowywanie dokumentów planowania przestrzennego, zwany dalej: Regulaminem konkursu.
151 Osoby uprawnione do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy oraz planów miejscowych.

szkolenia w zadaniu nr 1 wynosił 3 miesiące, natomiast zadanie nr 2 mogło trwać od 3 do15 miesięcy.

W Regulaminie Naboru na dofinansowanie szkoleń w § 4 określono minimalną liczbę osób w podziale na województwa wskazaną do przeszkolenia. Aby zdobyć większą liczbę punktów podczas naborów Oferenci biorący udział w Naborach mogli zaproponować większą liczbę osób do przeszkolenia, biorąc pod uwagę § 6 pkt 14 Regulaminu, w którym określono, iż wykonawca szkoleń powinien przeszkolić w zadaniu nr 1 50% zadeklarowanych osób.

Pierwsze szkolenia w województwie mazowieckim realizowane przez FRDL odbyły się od 7 października 2024 r., podczas gdy umowę na dofinansowanie szkoleń pomiędzy MRiT a FRDL podpisano 23 września 2024 r. Wykonawca WSPiA w województwie lubelskim założył, iż wskaźnik zadania nr 1 wykona w terminie od 2 września do 31 października 2024 r. (podpisując umowę w dniu 13 września 2024 r.), a całe szkolenie, czyli zadanie nr 1 i nr 2 zrealizuje do 31 grudnia 2024 r. W rezultacie do 28 maja 2025 r. ani wskaźnik zadania nr 1, ani wskaźnik zadania nr 2 nie został przez WSPiA zrealizowany, a transza zaliczki nr II nie została wypłacona. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DPP z dnia 28 maja 2024 r. MRiT nie wypłaciło II transzy zaliczki w przypadku województwa lubelskiego, mazowieckiego, zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego, co było równoznaczne, iż nie został zrealizowany w całości wskaźnik nr 1.

Dyrektor DPP wyjaśnił, iż Ministerstwo RiT założyło na realizację wskaźnika zadania nr 1 trzy miesiące, a na realizację wskaźnika zadania nr 2 ponad 12 miesięcy, ponieważ: *Podział zadań wynikał z koniecznych do osiągnięcia w określonych terminach kamieni milowych. Zgodnie z regulaminem konkursu wskaźnik zadania nr 1 mógł być zrealizowany nie później niż do 4 grudnia 2024 r., natomiast wskaźnik zadania nr 2 nie później niż 28 lutego 2026 r. Aby zapewnić jak najszybszą realizację zadań (...), jednym z kryteriów premiujących wybór wykonawcy, było kryterium punktowe – Okres realizacji Przedsięwzięcia, które zostało sformułowane z podziałem na dwa zadania.* Założenie krótszego terminu było też wyżej punktowane na etapie składania wniosków o dofinansowanie.

W Regulaminie konkursu przyjęto wysokość kwot przeznaczonych na bezzwrotne wsparcie na szkolenia z podziałem na poszczególne województwa oraz minimalną liczbę osób do przeszkolenia z każdego województwa[152]. Warunkiem wzięcia udziału w naborze była deklaracja posiadania doświadczenia w prowadzeniu wykładów/szkoleń oraz posiadanie niezbędnej kadry do przeprowadzenia szkoleń[153]. Oceniano termin przeprowadzenia szkoleń oraz liczbę osób do przeszkolenia. Nie oceniano Kalkulacji stawki jednostkowej w Projekcie[154] i wyceny szkoleń. Ze wsparcia wyłączono podatek VAT jako wydatek niekwalifikowany. Aby rozliczyć poszczególne etapy dofinansowania należało złożyć sprawozdanie zawierające tabele z danymi przeszkolonych osób, wydanymi im zaświadczeniami oraz wypełnionym wnioskiem dotyczącym liczby przeszkolonych osób w założonym terminie. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP *kryterium dotyczące wysokości kosztów szkolenia zostało pominięte, gdyż założono, iż*

[152] Regulamin konkursu § 4 ust. 4 i § 6.
[153] Załącznik nr 5 – Oświadczenie dotyczące spełnienia warunków.
[154] Załącznik nr 14 do Regulaminu.

wykonawcy powinni konkurować ze sobą liczbą przeszkolonych osób oraz terminami realizacji zadania, a nie ceną. Dzięki temu po pierwsze optymalnie wykorzystano środki przeznaczone na realizacje szkoleń, a po drugie, udało się zawrzeć umowy na przeszkolenie znacznie większej liczby osób oraz krótszych terminach niż wynikałoby to z realizacji kamieni milowych KPO.

Przeanalizowano pod kątem warunków konkursowych sposób wyłonienia dwóch wykonawców szkoleń dla województwa mazowieckiego i dolnośląskiego. W województwie mazowieckim do konkursu przystąpiły dwa podmioty szkoleniowe FRDL i SmallGIS. FRDL zaproponowała przeszkolenie 250 osób w dwóch terminach, 126 osób w terminie od 2 września do 31 października 2024 r., 124 osoby w terminie od 31 października 2024 r. do 31 maja 2025 r. za łączną kwotę dofinansowania 2149,1 tys. zł, przy udziale Towarzystwa Urbanistów Polskich. Firma SmallGIS zakładała przeszkolenie 230 osób w terminie od 2 października 2024 r. do 28 lutego 2025 r. za kwotę 2277,8 tys. zł, przy udziale partnera ONGEO AL7 A. ŁABAJ sp. k. sp. k. Oba podmioty szkoleniowe uzyskały w ocenie kryteriów szczegółowych po 79 pkt[155]. Wybrana została FRDL, gdyż złożyła wniosek aplikacyjny wcześniej niż SmallGIS.

W województwie dolnośląskim wybrano firmę SmallGIS, która zaproponowała do przeszkolenia 125 osób w terminie od 2 października 2024 r. do 28 lutego 2025 r. za kwotę 1214 tys. zł, przy udziale partnera ONGEO AL7 A. ŁABAJ sp. k sp. k.[156]. Konkurencyjna oferta FRDL obejmowała przeszkolenie 161 osób w terminie od 2 września 2024 r. do 31 maja 2025 r. za kwotę 1214,1 tys. zł. Wybrano firmę SmallGIS, gdyż jej oferta uzyskała 79 pkt, a oferta FRDL uzyskała 73 pkt. Skrócenie terminu szkolenia o trzy miesiące spowodowało, że SmallGIS uzyskała sześć punktów więcej. Za przeszkolenie większej liczby osób niż wskazanej w Regulaminie konkursu można było uzyskać dodatkowe punkty. Głównym kryterium oceny stanowiły jednak terminy przeszkolenia. Najwyżej były punktowane najkrótsze terminy szkoleń. Wycena szkoleń nie była brana w ogóle pod uwagę przy wyborze oferty.

(akta kontroli str. 626-632, 633-651, 658-666, 667, 683-687, 688-719, 720-783, 1392-1402 płyta CD4 pliki nr 1-131)

W umowach zawartych przez Ministra na wykonanie szkoleń, przewidziano przeszkolenie łącznie 2570 osób, od 56 osób w województwie lubuskim, do 512 osób w województwie lubelskim. Kwota dofinansowania wynosiła od 436,3 tys. zł na szkolenia w województwie opolskim do 2149,1 tys. zł na szkolenia w województwie mazowieckim. Średni koszt szkolenia jednej osoby wyniósł 6,5 tys. zł, a w poszczególnych województwach koszt szkolenia jednej osoby

[155] Załącznik nr 8 do Regulaminu – Lista sprawdzająca spełnienie kryterium, nr ew. wniosku KPOD.01.06-IP.05-0021/24.

[156] Zgodnie z § 3 pkt 7 regulaminu naboru, podmioty wnioskujące mogły składać wnioski o dofinansowanie za partnerem lub partnerami wspólnie realizującymi szkolenia. Zgodnie z § 7 pkt 8 regulaminu w przypadku realizacji przedsięwzięcia z udziałem partnera do wniosku o dofinansowanie należało dołączyć porozumienie lub umowę o partnerstwie.

wyniósł od 2,5 tys. zł w województwie opolskim do 9,7 tys. zł w województwie podkarpackim[157].

Wsparcie bezzwrotne we wszystkich umowach zostało podzielone na trzy transze. Transza I w wysokości 40% dofinansowania stanowiła zaliczkę wypłacaną po podpisaniu umowy z wykonawcami szkoleń. Transza II w wysokości 40% przyznanej kwoty wsparcia miała być wypłacana po wykonaniu 100% zadania nr 1, czyli przeszkoleniu połowy zakładanej liczby osób[158] w terminie ustalonym w umowie. Transza III w wysokości 20% przyznanej kwoty wsparcia powinna być wypłacona po zakończeniu zadania nr 2 i osiągnięciu 100% zakładanego rezultatu, czyli przeszkoleniu określonej liczby osób w założonym terminie.

Do 13 maja 2025 r. Minister wypłacił pełne dofinansowanie pięciu umów. Czyli rezultat szkoleniowy dla województw: lubuskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, łódzkiego i dolnośląskiego został osiągnięty. Do 13 maja 2025 r. nie wypłacono jeszcze II transzy dofinansowania w przypadku czterech województw. Z wyjaśnień Dyrektora DPP wynikało, iż w przypadku województw: lubelskiego, zachodniopomorskiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego nie został zrealizowany jeszcze wskaźnik nr 1 w całości, co spowodowało naliczenie kar umownych lub potrącenie ich z drugiej transzy płatności.

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii została przeprowadzona kontrola przez Departament Kontroli i Audytu MRiT z wykonania wskaźnika A14G. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 do 18 grudnia 2024 r. W informacji pokontrolnej podpisanej przez Dyrektora Generalnego MRiT wykazano sześć głównych obszarów, które zostały zbadane. W wyniku przeprowadzonej kontroli

---

[157] Z zawartych umów MRiT z poszczególnymi firmami wynikało, iż w podziale na województwa założono przeszkolenie następującej liczby osób: 1) w województwie dolnośląskim – 125 osób (SmallGIS) za 1 214 010,00 zł, w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 2) w województwie kujawsko-pomorskim – 100 osób (SmallGIS) za 966 400,00 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 3) w województwie lubelskim – 512 osób (WSPiA w Lublinie) za 1 287 680,00 zł w terminie od 1.09.2024 r. do 31.12.2024 r., w tym zadanie nr 1 do 31.10.2024 r.; 4) w województwie lubuskim – 56 osób (SmallGIS) za 525 952,00 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 5) w województwie łódzkim – 121 osób (SmallGIS) za 1 174 706,72 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 6) w województwie małopolskim – 300 osób (FRDL) za 1 355 561,00 zł w terminie od 2.09.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 7) w województwie mazowieckim – 250 osób (FRDL) za 2 149 100,00 zł w terminie od 2.09.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 8) w woj. Opolskim – 64 osoby (FRDL) za 436 340,00 zł w terminie od 2.09.2024 r. do 30.06.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 9) w woj. Podkarpackim – 108 osób (SmallGIS) za 1 051 384,32 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 10) w woj. Podlaskim – 75 osób (SmallGIS) za 716 700,00 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 11) w woj. Pomorskim – 200 osób (FRDL) za 922 257,00 zł w terminie od 2.09.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 12) w woj. Śląskim – 233 osób (FRDL) za 1 423 820,00 zł w terminie od 2.09.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 13) w woj. Świętokrzyskim – 88 osób (FRDL) za 648 076,00 zł w terminie 2.09.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 14) w woj. Warmińsko-mazurskim – 78 osób (SmallGIS) za 740 937,60 zł w terminie od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.; 15) w woj. Wielkopolskim – 180 osób (Politechnika Poznańska) za 1 298 583,00 zł w terminie od 14.10.2024 r. do 31.05.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 4.12.2024 r.; 16) w woj. Zachodniopomorskim – 80 osób (SmallGIS) za 768 000,00 zł od 16.09.2024 r. do 28.02.2025 r., w tym zadanie nr 1 do 15.11.2024 r.

[158] W przypadku województwa dolnośląskiego, małopolskiego, mazowieckiego, łódzkiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego wskazano konkretną liczbę osób z rozbiciem na zadanie nr 1 i zadanie nr 2.

nie stwierdzono nieprawidłowości. Czynności kontrolne nie objęły jednak badania terminu realizacji wskaźnika A14G, który zgodnie z przyjętym programem KPO miał być zrealizowany do końca II kwartału 2024 roku.

Kwestia niedotrzymania terminów określonych we wskaźniku A14G została ujęta w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

W zakres merytoryczny i organizacyjny każdej z zawartych umów wchodziło opracowanie regulaminu rekrutacji uczestników, opracowanie harmonogramu szkoleniowego, opracowanie materiałów szkoleniowych, rekrutacja uczestników, przeprowadzenie szkoleń, przygotowanie testów sprawdzających, przeprowadzenie testu końcowego oraz wystawienie zaświadczenia z indywidualnym numerem potwierdzającym udział w szkoleniu dla poszczególnych uczestników. W rezultacie każdy podmiot szkoleniowy przygotował własny regulamin rekrutacji, materiały szkoleniowe oraz testy sprawdzające. Przy czym materiały szkoleniowe musiały być zaakceptowane przez MRiT. Jak wynika z przesłanej korespondencji w przypadku każdego podmiotu uzgodnienie treści materiałów szkoleniowych trwało dłużej niż przeprowadzenie pierwszych szkoleń. Zagadnienie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Każda z firm szkoleniowych przygotowała jeden zestaw prezentacji materiałów szkoleniowych, którym posługiwała się w województwach, dla których uzyskała dofinansowanie.

(akta kontroli str. 640, 720-783, 784-908, 909-924, 925-927, 928-951, 952-953, 1113-1114, 1115-1120, 1392-1402, 1471-1501, 1560-1561 płyta CD4 pliki nr 1-189, płyta CD5 pliki nr 1-702, płyta CD7 pliki nr 213-230)

Od wejścia w życie reformy planowania przestrzennego, czyli od 24 września 2023 r. Ministerstwo zorganizowało trzy konferencje szkoleniowe dotyczące reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, skierowane do pracowników gmin, planistów przestrzennych, w terminach:

- 18-19 października 2023 r. w Warszawie w siedzibie MRiT, pierwszego dnia wzięło udział 192 osoby, drugiego 155 osób;
- 4 lipca 2024 r. w Warszawie w siedzibie MRiT (pn. „Reforma planistyczna w praktyce"), udział wzięło 158 osób;
- 5 września 2024 r. w Warszawie w siedzibie MRiT (pn. „Plan ogólny gminy z perspektywy organów uzgadniających i opiniujących"), udział wzięło 169 osób.

Przeprowadzono też we współpracy z urzędami wojewódzkimi cykl konferencji szkoleniowych pn. „Plan ogólny gminy – kluczowe informacje i praktyczne wskazówki" (w każdym z 16 województw), w ramach których przeszkolono 2346 osób, w tym pracowników samorządowych, urbanistów i inne osoby zawodowo związane z tematyką planowania przestrzennego. Konferencje szkoleniowe w 16 województwach przeprowadzono w terminie od 13 września do 13 listopada 2024 r.

Z informacji uzyskanych od Wojewodów wynika, iż pracownicy poszczególnych urzędów wojewódzkich uczestniczyli w szkoleniach stacjonarnych lub zdalnie organizowanych przez DPP MRiT, na temat reformy planowania przestrzennego. Natomiast pracownicy urzędów wojewódzkich nie zostali przeszkoleni z obsługi

oprogramowania QGIS oraz ze sprawowania nadzoru nad działalnością gmin w zakresie sprawdzania planów ogólnych gminy.

Na przełomie lutego i marca 2025 r. pracownicy MRiT przeprowadzili cykl trzech szkoleń online dla instytucji i organów uzgadniających i opiniujących projekty planów ogólnych. W szkoleniach wzięło udział 3500 osób, w tym 73 pracowników urzędów wojewódzkich. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DPP planowano do końca czerwca 2025 r. zorganizować dalsze szkolenia przeznaczone dla pracowników urzędów wojewódzkich.

Zawiadomienia o konferencjach szkoleniowych organizowanych przez MRiT przesyłane były drogą mailową do gmin, urzędów wojewódzkich, organów opiniujących i uzgadniających.

(akta kontroli str. 17, 39-41, 463-612, 615, 621-622, 1066-1069, 1383-1384, 1392-1402, płyta CD2 pliki nr 3, płyta CD4 pliki nr 1-190-218)

2.3. Osiągnięcie kamienia milowego A13G KPO – *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* miało nastąpić w III kwartale 2022 r. Jednak Regulamin 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 i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji[159] wraz z wykazem maksymalnych kwot wsparcia dla poszczególnych gmin na opracowanie planu ogólnego został opublikowany na stronie MRiT 21 maja 2024 r. Natomiast raport z konsultacji społecznych został opublikowany 29 maja 2024 r.[160] Dalszy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 151-163, jb10.3, 1174-1178, 1189, 1558, 1561, płyta CD7 pliki nr 156-157, 231-239)

2.4. Według § 5 ust. 1 Regulaminu 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 i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji, ze środków KPO zarezerwowano dla gmin:

- 455 779,1 tys. zł na dofinansowanie przygotowania, uchwalenia i ogłoszenia planów ogólnych;
- 319 440,7 tys. zł na dofinansowanie przygotowania, uchwalenia i ogłoszenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 94 070,6 tys. zł na dofinansowanie przygotowania i uchwalenia gminnych programów rewitalizacji.

Przy czym wypłata środków na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz gminne programy rewitalizacji, zgodnie z § 5 pkt 13 ww.

---

[159] Dalej: „Regulamin naboru przedsięwzięć w gminach".

[160] Zgodnie z opisem kamienia milowego A13G dokument, w którym określono mechanizm przydziału i orientacyjną kwotę wsparcia, jakie ma zostać przyznane każdej gminie w Polsce na wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego miał zostać poddany konsultacjom publicznym.

regulaminu, była warunkowana uchwaleniem i ogłoszeniem planu ogólnego danej gminy do 30 czerwca 2026 r.

Zgodnie z ustaleniami z KE kwota dotycząca planów ogólnych była zarezerwowana dla 90% gmin, a kwota dotycząca gminnych programów rewitalizacji dla 700 miast w Polsce. W załącznikach nr 8 i 9 do ww. regulaminu przedstawiono maksymalne kwoty wsparcia ze środków KPO dla każdej z gmin na opracowanie, uchwalenie i ogłoszenie odpowiednio planów ogólnych i gminnych programów rewitalizacji. Łączne kwoty wsparcia podane w powyższych załącznikach wynosiły odpowiednio 508 712 tys. zł oraz 246 828,8 tys. zł. Kwoty te były wyższe niż określone w § 5 ust. 1 ww. regulaminu, gdyż kwoty wsparcia dla poszczególnych gmin zostały wyliczone na podstawie algorytmów wypracowanych w DPP m.in. na podstawie rozeznania rynku[161]. Dofinansowanie do opracowania MPZP DPP oparł o wielkość powierzchni tych planów[162]. Zgodnie z § 5 ust. 14 ww. Regulaminu środki z KPO na sporządzenie, uchwalenie i ogłoszenie dokumentów planowania przestrzennego będzie wypłacane do momentu wyczerpania środków przeznaczonych na ten cel. Rozwiązanie to sprzyjało maksymalnemu wykorzystaniu przyznanych środków KPO.

W Regulaminie naboru przedsięwzięć w gminach nie przewidziano możliwości zwiększenia dofinansowania poszczególnym gminom wydatków na opracowanie, uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych programów rewitalizacji, w przypadku, gdyby wydatki te były wyższe niż przyjęte w regulaminie założenia, a ogólna pula środków KPO nie była wykorzystana. Jednak Dyrektor DPP zapowiedział, iż w przypadku wyczerpania środków przeznaczonych na dofinansowanie planów ogólnych Ministerstwo będzie zabiegało o zwiększenie puli o środki powstałe w ramach oszczędności wygenerowanych w innych komponentach.

(akta kontroli str. 1174-1183, 1210-1214, 1358-1367, 1558, 1561, płyta CD7 pliki nr 152, 156, 158, 232, 236-237)

---

[161] Algorytmy wypracowano w oparciu o rozeznanie rynku co do kosztów opracowania planu ogólnego i gminnego programu rewitalizacji z uwzględnieniem liczby mieszkańców, powierzchni gminy i powierzchni lasów (w przypadku planu ogólnego) oraz liczby mieszkańców (w przypadku gminnego programu rewitalizacji). Poszczególne parametry algorytmów zostały dobrane w sposób umożliwiający pełne wykorzystanie puli środków przeznaczonych na dofinansowanie planów ogólnych i gminnych programów rewitalizacji, przyznanych przez Komisję Europejską.

[162] Kwota dofinansowania sporządzenia, uchwalenia i ogłoszenia MPZP miała być wyliczana na podstawie powierzchni terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, terenów lasów oraz terenów zieleni naturalnej objętej danym planem (2,5 tys. zł/ha) oraz powierzchni pozostałych terenów objętych MPZP (5,0 tys. zł/ha).

Do końca 2024 r. o dofinansowanie wydatków poniesionych na opracowanie, uchwalenie i ogłoszenie:

- MPZP zwróciło się 12 gmin na łączną kwotę 493,2 tys. zł,
- gminnych programów rewitalizacji zwróciło się 31 gmin na łączną kwotę 1669,9 tys. zł.

Natomiast do 30 maja 2025 r. o dofinansowanie powyższych wydatków zwróciły się:

- jedna gmina z wnioskiem o dofinansowanie wydatków związanych z planem ogólnym w kwocie 199,7 tys. zł,
- 31 gmin z wnioskiem dotyczącym MPZP na łączną kwotę 2803,6 tys. zł,
- 56 gmin z wnioskiem dotyczącym gminnych programów rewitalizacji na kwotę 970,2 tys. zł ogółem.

Warunkiem otrzymania powyższego dofinansowania, zgodnie z § 5 ust. 13 Regulaminu wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem bezzwrotnym z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w Inwestycji A1.3.1 dotyczącego naboru przedsięwzięć w zakresie wdrożenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach, było uchwalenie i ogłoszenie planu ogólnego danej gminy w terminie do 30 czerwca 2026 r.

DPP informował gminy o uruchomieniu naboru pismami z 5 czerwca i 11 lipca 2024 r., a także poprzez publikację tej informacji na stronie internetowej oraz w trakcie konferencji organizowanych przez MRiT.

(akta kontroli str. 14-41, 138-147, 414-417, 1210-1214, 1367, 1383, 1385, 1558, płyta CD2 pliki nr 3, 38-39, 86, płyta CD7 pliki nr 152, 154)

2.5. Z dniem 31 października 2020 r. do upzp dodano Rozdział 5a „Zbiory danych przestrzennych”[163]. Przepisami tymi ustawodawca nałożył na samorządy gminne obowiązek tworzenia cyfrowych danych przestrzennych w odniesieniu do nowych aktów planowania przestrzennego[164] oraz do aktów już obowiązujących. Aktem wykonawczym do przepisów ustawy było rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego[165] zmienione w efekcie uchwalenia ustawy o zmianie upzp rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 24 października 2023 r.[166] W związku z tym, że obowiązek publikowania planów miejscowych i studiów w formie danych przestrzennych istniał przed 24 września 2023 r., gminy realizowały ten obowiązek poprzez publikację planów miejscowych i studiów na stronach internetowych gmin w SIP, czyli systemach informacji przestrzennej. Informacje o przestrzeni prezentowano w powiązaniu z ewidencją gruntów, będącą w formie danych wektorowych, opisanych,

[163] Art. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782).

[164] Zwane dalej APP, czyli plany zagospodarowania przestrzennego województwa, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany odbudowy, miejscowe plany rewitalizacji, zintegrowane plany inwestycyjne

[165] Dz. U. z 2020 r. poz. 1916.

[166] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 24 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego

numerem działki, obrębem, wielkością, użytkowaniem oraz lokalizacją w układzie współrzędnych. Przykładowo gmina Prażmów[167] udostępniała informację o zagospodarowaniu przestrzennym w formie plików geotiff[168], a gminy Łęczyce[169] i Żarów[170] udostępniały plany miejscowe jako dane przestrzenne powiązane z danymi ewidencyjnymi.

Zgodnie z założeniami reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego plany ogólne gmin miały być opracowywane tylko w formie numerycznej bazy danych przestrzennych. Dopuszczono możliwość prezentacji danych przestrzennych w formie graficznej, mając jednak na uwadze, iż forma graficzna jest w stanie odwzorować jedynie część informacji jaką zawierać będzie cała baza danych o przestrzeni. W tym celu Ministerstwo udostępniło narzędzia informatyczne ułatwiające opracowanie, a następnie wdrożenie projektu planu ogólnego. Powiązania pomiędzy APP a danymi przestrzennymi Ministerstwo opublikowało na swojej stronie internetowej[171] w zakładce Standaryzacja – obowiązujące regulacje, przy czym pierwsza specyfikacja danych „Planowanie przestrzenne" 2.0 została opublikowana na stronie MRiT w październiku 2024 r., czyli ponad rok po wprowadzeniu reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ministerstwo udostępniło na swojej stronie internetowej[172] dwa narzędzia przeznaczone dla pracowników samorządowych, planistów oraz obywateli służące do tworzenia, przeglądania i udostępniania danych przestrzennych APP – wtyczkę APP2[173] i przeglądarkę danych planistycznych, współpracujące z wolnym oprogramowaniem[174] QGIS.

Wtyczka APP2 to rozszerzenie oprogramowania QGIS służące do tworzenia i sprawdzenia danych przestrzennych dla APP (aktów planowania przestrzennego), po 24 września 2023 r. z uwzględnieniem planów ogólnych gminy. Pierwsza wtyczka APP, udostępniona przez MRiT 18 listopada 2020 r., mogła służyć tworzeniu w podstawowym zakresie danych przestrzennych dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wtyczka przeznaczona do opracowania planów ogólnych w pierwszej wersji eksperymentalnej została

---

167 https://prazmow.e-mapa.net, data dostępu: 17 czerwca 2025 r.

168 Format pliku służący do przechowywania danych rastrowych (obrazów, map) z dodatkowymi informacjami georeferencyjnymi.

169 https://leczyce.e-mapa.net , data dostępu: 17 czerwca 2025 r.

170 https://mapa.inspire-hub.pl/#/gmina_zarow, data dostępu: 17 czerwca 2025 r.

171 https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/standaryzacja--obowiazujace-regulacje2.

172 https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne/narzedzia, data dostępu: 13 czerwca 2025 r.

173 W formie linku do strony: https://plugins.qgis.org/plugins/wtyczka_qgis_app/, data dostępu: 13 czerwca 2025 r.

174 Wolne oprogramowanie – free and open software, to znaczy takie oprogramowanie, które może być używane, kopiowane, rozpowszechniane, analizowane oraz zmieniane i poprawiane przez użytkowników, oraz dające użytkownikom wolność do dzielenia się tym oprogramowaniem bez ograniczeń prawa autorskiego.

udostępniona 29 listopada 2023 r., a w pełnym zakresie została opublikowana 24 września 2024 r. na stronie QGIS.

Udostępniona na stronie Ministerstwa RiT przeglądarka danych przestrzennych umożliwia sprawdzenie online danych przestrzennych planu ogólnego w formacie pliku gml.

Wtyczka APP2 w wersji od 2.0 była tworzona i rozwijana na podstawie umowy zlecenia z osobą fizyczną, natomiast przeglądarka danych przestrzennych była przygotowywana i ulepszana przez Ministerstwo Cyfryzacji[175] na podstawie porozumienia pomiędzy MRiT i MC. Pierwsza wersja „Przeglądarki danych przestrzennych", opublikowana we wrześniu 2023 r., umożliwiała przeglądanie danych i metadanych. Dopiero wersja przeglądarki udostępniona 26 czerwca 2024 r. pozwalała na przeglądnie i walidację POG. Najnowsza wersja przeglądarki – 3.4.1 została opublikowana na stronie MRiT 13 grudnia 2024 r.

Użytkownikom obu ww. narzędzi MRiT umożliwiło zgłaszanie uwag do ich funkcjonowania. Problemy zgłaszane przez użytkowników były na bieżąco analizowane i rozwiązywane poprzez usuwanie błędów w oprogramowaniu zarówno we wtyczce APP2 jak i w przeglądarce danych przestrzennych. Kolejne zmiany opisane były jako kolejny numer wersji wtyczki APP2 bądź „Przeglądarki…".

Wolne i otwarte oprogramowanie podlegało stałym zmianom przez jego twórców i użytkowników. Powodowało to konieczność stałego serwisowania wtyczki APP2 i utrzymania jej kompatybilności z oprogramowaniem QGIS. Z dostępnego repozytorium wtyczek na stronie QGIS wynika, iż w przypadku wtyczki APP2 to proces ciągły, trwający od 2020 r. Przez ponad cztery lata od 2020 r. do 2025 r. powstało 17 wersji wtyczki. Ostatnia stabilna wtyczka APP2 miała numer 2.0.9 z 11 marca 2025 r., a 9 czerwca 2025 r. opublikowano kolejną wersję tzw. eksperymentalną o numerze 2.1.1.

(akta kontroli str. 138-140, 172-175, 176-177, 178-184, 990-1002, 1383-1385, płyta CD2 pliki nr 85-86)

2.6. Monitoring wprowadzenia reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego Minister prowadził w oparciu o cztery niezależne metody:

1. Coroczne badanie statystyczne pn. „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne" realizowane przez Główny Urząd Statystyczny[176] na zlecenie MRiT. Dostępne na stronie MRiT wyniki badań statystycznych przeprowadzonych przez GUS prowadzone są od 2015 roku[177]. Dane odnośnie do zagadnień dotyczących obowiązywania, realizacji, sposobu przedstawiania, sposobu publikacji, danych przestrzennych odnośnie prawa miejscowego i polityki przestrzennej czy liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy przedstawione są w podziale na województwa. Jak wyjaśnił Dyrektor DPP: *Na podstawie tego badania śledzone są zmiany zachodzące w zagospodarowaniu przestrzennym, w tym zbierane są informacje dotyczące przyjętych aktów planowania przestrzennego czy wydanych*

[175] Dalej: „MC".
[176] Dalej: „GUS".
[177] https:/www.gov.pl/web/rozwój-technologia/badanie-statystyczne-lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne, data dostępu: 1 września 2025 r.

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Formularz ww. badania statystycznego jest corocznie, przed zbieraniem danych z gmin, aktualizowany i uzupełniany w związku ze zmieniającymi się przepisami prawa (przy czym formularz za 2024 rok zawiera już informacje o stosowaniu nowych narzędzi planistycznych wprowadzonych reformą). Docelowo, źródłem informacji o sposobie funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w tym o stosowaniu przez gminy nowych przepisów prawa, będzie również tworzony obecnie Rejestr Urbanistyczny. Jego wykorzystanie w tym celu będzie jednak możliwe dopiero po pełnym wdrożeniu (przepisy w zakresie Rejestru wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.) oraz zasileniu o wszystkie niezbędne dane. Wyniki badań za rok 2024 zostały udostępnione w sierpniu 2025 r. na stronie internetowej Ministerstwa RiT.
MRiT nie dysponował danymi dotyczącymi liczby wszczętych postępowań w sprawie uchwalenia MPZP w latach 2021-2024. Również w ostatnim badaniu statystycznym GUS pn. „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne" za rok 2024 nie zostały pozyskane takie dane.

W 2024 r. 2265 gmin zadeklarowało, iż jest w trakcie sporządzania planów ogólnych gminy, 212 gmin nie posiada i nie przystąpiło do sporządzania planów ogólnych gminy, wśród tych ostatnich jest 7 miast na prawach powiatu i 139 gmin wiejskich.

Dane odnośnie liczby wniosków o wydanie warunków zabudowy i liczby decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2021-2023 zostały udostępnione jako badania statystyczne GUS-u. W Dziale nr 7 znalazły się dane w podziale na województwa odnośnie do liczby wszystkich wydanych w Polsce decyzji o WZ, a następnie w podziale na funkcje zabudowy, tj. mieszkaniowa wielorodzinna, jednorodzinna i usługowa, z rozbiciem na województwa. Najwięcej decyzji o WZ wydano w 2021 r. – ponad 160 tys., w tym ponad 107 tys. dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W kolejnych latach liczba wydanych decyzji była mniejsza o ponad 20 tys., w tym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wydano około 90 tys. decyzji. W 2024 r. zanotowano znaczący wzrost liczby wydanych decyzji o WZ – 180 206, w tym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 119 070 decyzji.

2. Postępy gmin w pracach nad POG w oparciu o dane o liczbie gmin, które przyjęły uchwałę o rozpoczęciu prac nad uchwaleniem POG i zarejestrowały *Zbiór danych przestrzennych dla planu ogólnego gminy* uwidoczniono w *Ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych* prowadzonej przez Głównego Geodetę Kraju. Kontrola wykazała, iż dane mogą być niepełne, gdyż nie wszystkie gminy dopełniły tego obowiązku w ustawowym terminie. Z danych Ministerstwa RiT prezentowanych przez Zastępcę Dyrektora DPP podczas Seminarium Problemy planistyczne – WIOSNA 2025 wynika, iż na dzień 9 maja 2025 r. dane przestrzenne zgłosiło 2063 gmin, co odpowiada 83% wszystkich gmin w Polsce.

Według Dyrektora DPP: *Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia MRiT 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 „Projekt planu ogólnego gminy, zwanego dalej „planem ogólnym", sporządza się w*

formie danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 3a ustawy, tworzonych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 67b ustawy.
Powyższe oznacza, że projekt planu ogólnego gminy (wszystkie jego wersje, w tym pierwsza oraz kolejne) tworzony jest wyłącznie w formie danych przestrzennych, bez tradycyjnego tekstu i rysunku, a forma danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 3a została określona w § 6 ust. 1 rozporządzenie MRPiT z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2020 poz. 1916), który stanowi, że dane przestrzenne dla każdego aktu planowania przestrzennego, w postaci dokumentu elektronicznego GML, podpisywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
Powyższy przepis potwierdza, że dane tworzone dla aktów planowania przestrzennego, w tym planu ogólnego gminy tworzone są w postaci plików GML, a na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia MRiT 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 zasada ta odnosi się również do danych przestrzennych tworzonych dla projektu planu ogólnego, w tym do ich pierwszej wersji."
Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy projekt planu ogólnego gminy powinien być w formie danych przestrzennych. Formatem pliku w jakim powinien być opracowany plan ogólny jest gml. Nie oznacza to jednak, iż dane przestrzenne zgłoszone do GUGiK oraz dane przestrzenne utworzone po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego gminy będą w formacie gml.
Zgodnie z art. 67a ust. 5 upzp dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego lub wydanego zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie uchwalenia aktu planowania przestrzennego. Z tego wynika, że plik w formacie gml dla projektu planu ogólnego musi stanowić załącznik do uchwały uchwalającej plan ogólny gminy.
Monitorowaniu narzędzi służących cyfryzacji reformie planowania i zagospodarowania przestrzennego służył dodatkowy dedykowany adres poczty elektronicznej (cyfryzacja.app@mrit.gov.pl). Prowadzenie punktu kontaktowego było zadaniem wynikającym z wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DPP.

3. Badanie ankietowe: DPP od czasu wdrożenia reformy trzykrotnie wysyłał ankiety do gmin w Polsce, z pytaniami na temat postępów w pracach nad planami ogólnymi, wyzwaniami z tym związanymi oraz zapotrzebowaniem na wsparcie ze strony Ministerstwa RiT. Badania ankietowe skierowane były każdorazowo do wszystkich gmin w Polsce, ale liczba respondentów, którzy odpowiedzieli na ankietę za każdym razem była inna, co spowodowało, iż uzyskane dane nie były porównywalne między sobą, szczególnie w odniesieniu do tego na jakim etapie procedury sporządzania planu ogólnego były gminy. Na ankiety przeprowadzone przez MRiT w czerwcu i grudniu 2024 r. odpowiedziało odpowiednio 736 i 1111 gmin. Na ankietę przeprowadzoną przez MRiT w maju 2025 r. odpowiedziało 845 gmin. Z wyników ankiety przeprowadzonej w grudniu 2024 r. wynikło, iż 87% gmin, które wypełniły ankietę dla MRiT, podjęło uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planów ogólnych, a tylko 67% zgłosiło

zbiór danych przestrzennych do GUGiK. 38% respondentów zleciło opracowanie planu ogólnego firmom zewnętrznym.

4. Monitorowanie postępów prac nad uchwalaniem aktów planowania przestrzennego poprzez przeglądanie dzienników urzędowych województw pod kątem uchwalonych planów ogólnych gmin, zintegrowanych planów inwestycyjnych, realizowano w miarę potrzeb.
W OSR do ustawy o zmianie upzp z dnia 23 lutego 2023 r. zapisano, iż przeprowadzenie bieżącego monitoringu funkcjonowania znowelizowanych przepisów było niezbędne do prowadzenia sprawozdania na potrzeby KPO. Miernikiem miała być liczba sporządzonych na podstawie nowych przepisów aktów planowania przestrzennego, a także ich czas sporządzenia.
Do 30 listopada 2025 r. zostało uchwalonych i opublikowanych 10 planów ogólnych gmin, z których trzy obowiązują, trzy zostały uchylone rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody, a cztery oczekują na sprawdzenie przez wojewodę[178] w zakresie zgodności z prawem uchwał rad gmin podjętych w sprawie planu ogólnego[179].

(akta kontroli str. 138-140, 144-147,616, 624-625, 988-989, 1122-1123, 1383-1385, 1392-1402, 1558, płyta CD2 pliki nr 85-86, 87-92, płyta CD4 pliki nr 1-2, płyta CD7 plik nr 149)

Na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Technologii w zakładce „reforma systemu planowania przestrzennego" zawarto podstawowe informacje o przepisach prawa w zakresie planowania przestrzennego oraz finansowaniu reformy z KPO, a także udostępniono materiały szkoleniowe i narzędzia cyfrowe służące wdrożeniu reformy. Treści znajdujące się na stronie internetowej MRiT

---

[178] Do 30 listopada 2025 r. na 2479 gmin w Polsce 10 rad gmin uchwaliło plany ogólne, z których:
a) obowiązują:
1) plan ogólny Miasta Puszczykowa, uchwalony uchwałą nr 1356/25/IX Rady Miasta Puszczykowa z 5 listopada 2025 r. (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego poz. 8852);
2) plan ogólny Miasta Pyskowice, uchwalony uchwałą nr XIX/150/2025 Rady Miejskiej w Pyskowicach z 16 września 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 5421);
3) plan ogólny Miasta Chojnowa uchwalony uchwałą nr XX/100/25 Rady Miejskiej Chojnowa z 26 września 2025 r. (Dz. U. Woj. Dolnośląskiego poz. 4481);
b) zostały uchylone przez Wojewodę:
1) plan ogólny Miasta Tychy przyjęty uchwałą nr XVI/299/25 Rady Miasta Tychy z 30 października 2025 r. - uchylony rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z 1 grudnia 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 7118);
2) plan ogólny Miasta Siemianowice Śląskie przyjęty uchwałą nr 238/2025 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z 25 września 2025 r. - uchylony rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z 29 października 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 6114);
3) plan ogólny Gminy Sławków przyjęty uchwałą nr XVIII/129/2025 Rady Miejskiej w Sławkowie z 18 września 2025 r. - uchylony rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z 22 października 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 5968);
c) oczekują na sprawdzenie przez wojewodę:
1) plan ogólny Miasta Radzionków uchwalony uchwałą nr XX/192/2025 Rady Miasta Radzionków z 27 listopada 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 7104);
2) plan ogólny Gminy Jejkowice uchwalony uchwałą nr BR.0007.XXI.114.2025 Rady Gminy Jejkowice z 24 listopada 2025 r. (Dz. U. Woj. Śląskiego poz. 6975),
3) plan ogólny Miasta Płońsk uchwalony uchwałą nr XXV/173/2025 Rady Miejskiej w Płońsku z 27 listopada 2025 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego poz. 10769);
4) plan ogólny Miasta Maków Mazowiecki uchwalony uchwałą nr XVI/106/2025 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 27 listopada 2025 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego poz. 10971).

[179] Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

były na bieżąco zmieniane i uzupełnianie[180]. Baza wiedzy dostępna na stronach internetowych MRiT, wiedza dostępna na konferencjach, szkoleniach czy seminariach adresowana była do osób zawodowo zajmujących się planowaniem przestrzennym. Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *Departament publikował materiały dotyczące reformy i procesu cyfryzacji planowania przestrzennego przed nowelizacją ustawy o pizp, a po jej uchwaleniu uruchomił bazę wiedzy i sukcesywnie ją rozwija. Obecnie publikacja następuje na stronie głównej Ministerstwa w zakładce https://www.gov.pl.web/rozwój-technologia/planowanie-przestrzenne oraz dedykowanym portalu https://www.gov.pl/web/zagospodarowanie przestrzenne/o-portalu2.*

(akta kontroli str. 954-955, 1007-1009, 1064, 1542, 1558, płyta CD6 plik nr 1, płyta CD7 plik nr 151)

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej[181] wynikało, iż do końca II kwartału 2025 r. łącznie 137 gmin przesłało do uzgodnienia przez RZGW 158 projektów planów ogólnych (21 projektów było powtórnie uzgadnianych). Osiem projektów planów ogólnych przesłano do uzgodnień w 2024 r., a pozostałe projekty w 2025 r. Wszystkie RZGW otrzymały projekty planów ogólnych w formacie pliku gml. W przypadku 34 wniosków o uzgodnienie postępowanie zostało umorzone, w przypadku 51 projektów planów ogólnych dyrektorzy RZGW wydali postanowienie o uzgodnieniu, a w przypadku 59 projektów odmówili ich uzgodnienia.

Z informacji uzyskanych ze wszystkich urzędów wojewódzkich wynikało, iż do końca II kwartału 2025 r. 150 gmin przesłało do uzgodnienia 153 projekty planów ogólnych gminy (trzy projekty były powtórnie uzgadniane). We wszystkich województwach za wyjątkiem mazowieckiego, projekty planów ogólnych był przekazywane w formacie gml. Tylko do Wojewody Mazowieckiego 35 spośród 45 projektów planu ogólnego zostało skierowanych w formacie pliku pdf. Zgodnie z § 5 ust. 1 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 wypisów i wyrysów, formatem pliku w jakim powinien być opracowany plan ogólny jest gml. W takim formacie powinien być też przedstawiony do opiniowania i uzgodnień. Z wyjaśnienia jakie uzyskano od Wojewody Mazowieckiego wynika, iż przepisy prawa nie dają Wojewodzie możliwości wezwania organu gminnego do przekazania projektu planu ogólnego we właściwej formie. Ponadto: *Wojewoda na etapie uzgadniania nie dokonuje weryfikacji prawidłowości prowadzonej przez gminę procedury planistycznej, w tym zgodności projektu planów ogólnych z rozporządzeniem 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 wypisów i wyrysów, a jedynie uzgodnienia projektu planu miejscowego w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych.*

Według informacji uzyskanych od Wojewody Śląskiego 2 lipca 2025 r. jedna z gmin województwa śląskiego skierowała uchwałę w sprawie uchwalenia planu

---

[180] https://gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego.

[181] Dalej: „RZGW".

ogólnego celem sprawdzenia zgodności z prawem przez organ nadzorczy. Z uwagi na możliwą kumulację w I połowie 2026 r. uchwał w sprawie planu ogólnego, tylko wojewodowie Lubuski i Podlaski jednoznacznie stwierdzili, iż dysponują odpowiednią liczbą pracowników, którzy terminowo i sprawnie mogą zająć się sprawdzaniem uchwalonych planów ogólnych. W pozostałych przypadkach uzyskano odpowiedź, iż trudno stwierdzić, natomiast czterech wojewodów (Dolnośląski, Podkarpacki, Opolski i Śląski) stwierdziło, iż nie dysponują adekwatną liczbą pracowników, którzy będą w stanie sprawnie i terminowo sprawdzać uchwały planów ogólnych. Pracownicy 9 na 16 urzędów wojewódzkich zajmujących się sprawdzaniem uchwał planów ogólnych nie zostali przeszkoleni w zakresie obsługi oprogramowania QGIS. W sumie 110 pracowników z 16 urzędów wojewódzkich uczestniczyło do maja 2025 r. w konferencjach i szkoleniach dotyczących reformy planowania przestrzennego organizowanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 463-515, 516-612, 620, 1441-1626, 1627-1631, płyta CD8 pliki nr 1-160)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister szacując liczbę osób zajmujących się opracowywaniem aktów planowania przestrzennego w kraju postąpił nierzetelnie, ponieważ nie zidentyfikował ryzyka istnienia niewystarczającej liczby tych osób koniecznej do opracowania POG przed terminem utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tj. 30 czerwca 2026 r. Tym samym nie zapewnił działań mitygujących to ryzyko, które następnie ziściło się na etapie wdrażania reformy[182].

Przystępując do reformy zagospodarowania i planowania przestrzennego Minister RiT szacował, iż w Polsce było 1700 osób przygotowanych do opracowania planów ogólnych gminy. Dyrektor DPP stwierdził, iż szacunek ten został oparty na założeniu, iż w 2014 r., kiedy zlikwidowany został samorząd zawodowy urbanistów[183], liczba urbanistów wynosiła około 1300, przez lata liczba ta według Dyrektora DPP wzrosła do około 1700 osób[184].

W dacie wdrożenia reformy nie ustalono zatem liczby osób zajmujących się zawodowo planowaniem przestrzennym, które posiadały doświadczenie, wiedzę i zasoby, aby opracowywać projekty planów ogólnych gmin. Minister nie kierował się w tym działaniu wiarygodnymi danymi, co bezpośrednio przełożyło się na ryzyko efektywnego i terminowego realizowania założeń wdrażanej reformy, polegającej przede wszystkim na sporządzeniu przez gminy POG.

---

[182] Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania oraz zarządzania ryzykiem.

[183] Art. 29 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768).

[184] Liczbę 1700 osób oszacowano w oparciu o informację o 1297 osobach posiadających w 2012 r. uprawnienia do wykonywania zawodu urbanisty zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768).

O ziszczeniu tego ryzyka Minister RiT poinformował sam dopiero w dniu 20 marca 2025 r. sejmową Komisję Infrastruktury i Podkomisję stałą do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz poczty, iż liczba ekspertów na rynku jest niewystarczająca oraz że „liczba osób na rynku jest taka a nie inna". Wcześniej w styczniu 2025 r. pismem, w którym wnioskowali o przesunięcie terminu wygaszenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, przedstawiciele Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP oraz Unii Miasteczek Polskich, poinformowali MRiT[185] o trudnościach w znalezieniu wykonawców planów ogólnych.

Realizując postulat ww. zrzeszeń samorządów Minister skierował 26 marca 2025 r. do Sejmu projekt ustawy, w którym m.in. przesunięto termin obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z 31 grudnia 2025 r. na 30 czerwca 2026 r., wydłużając czas na opracowanie i uchwalenie planów ogólnych gminy o 6 miesięcy. Rozwiązanie to nie przełożyło się jednak na liczbę urbanistów/planistów przestrzennych gotowych opracować projekty planów ogólnych gmin, a jedynie rozłożyło w czasie problem braku wykfalifikowanych kadr związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *wedle szacunków* (1700) *osób pracuje w całym kraju nad opracowaniem gminnych aktów planowania przestrzennego. Duża część gmin nie zatrudnia ani jednej osoby zajmującej się merytorycznie planowaniem przestrzennym. Zatrudnione osoby zajmują się tematem jako jednym z wielu w ramach swojej pracy i wykonują przede wszystkim prace administracyjne. Gminy te zlecają opracowanie aktów planowania przestrzennego prywatnym biurom planistycznym. Takie biura planistyczne, w których pracuje po kilku planistów obsługują po kilkanaście lub nawet więcej gmin.* Ponadto wyjaśnił*, iż ryzyka* [związane z wprowadzaniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego wynikające z braku odpowiednich kadr w jednostkach samorządu terytorialnego oraz braku odpowiedniej liczby urbanistów/planistów przestrzennych mogących przygotować projekty planów ogólnych – przyp. NIK] *nie odnosiły się do przewidzianych w planie Departamentu Planowania Przestrzennego celów do realizacji. Miernik w postaci 50% gmin, które dzięki stworzeniu odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych podejmą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planów ogólnych gminy, nie był zagrożony poprzez ewentualny brak odpowiednich kadr w jednostkach samorządu terytorialnego oraz brak odpowiedniej liczby urbanistów/planistów przestrzennych mogących przygotować projekty planów ogólnych. Liczba urzędników i urbanistów była wystarczająca do realizacji tego celu. Z tego powodu tak określone ryzyko nie zostało uwzględnione.*

NIK podkreśla, że wskazany w ww. wyjaśnieniach miernik dotyczył możliwości podjęcia przez gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia POG, a nie etapu wykonania samego planu ogólnego przez urbanistów/planistów przestrzennych. Tym samym powyższe nie uzasadnia nieuwzględnienia ryzyka niedostępności tego zasobu koniecznego do wdrożenia reformy w zakładanym terminie.

---

[185] Pisma przekazane do MRiT mailem z 29 stycznia 2025 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister, wdrażając reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego, powinien rzetelnie przeanalizować wszystkie dostępne dane na temat czynnych zawodowo urbanistów i planistów przestrzennych, a swoje działania oprzeć na wiarygodnych danych, co ograniczyłoby ryzyko wdrażania reformy niezgodnie z przyjętymi założeniami.

Według NIK przygotowanie i wdrożenie reformy na podstawie nieaktualnych założeń zwiększa ryzyko niedotrzymania terminów reformy, co może mieć bezpośredni wpływ na termin rozliczenia i możliwości uzyskania finansowania planów ogólnych z KPO przez gminy[186]. O ile termin ustawowy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin został przesunięty, o tyle nie został przesunięty w czasie termin rozliczenia kamienia milowego A17G, wedle którego do końca II kwartału 2026 r. przynajmniej 80% ma opracować i przyjąć plan ogólny gminy.

Kluczowym aspektem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego nadal jest możliwość dofinansowania ze środków KPO wydatków gmin związanych z opracowaniem i przyjęciem planu ogólnego. Ponad 90% gmin[187] korzysta lub zamierza korzystać w tym zakresie ze współpracy z podmiotami zewnętrznymi, więc możliwość wykorzystania przyznanych środków z KPO jest zależna od odpowiedniej liczby i wydajności podmiotów, które podejmą się opracowania (odpłatnie) projektu planu ogólnego gminy w terminie umożliwiającym jego wejście w życie do 30 czerwca 2026 r.

Brak wystarczającej liczby urbanistów i planistów mogących opracować POG dla wszystkich gmin miał wpływ na realność osiągnięcia wskaźnika kamienia milowego A17G, którego termin realizacji ustalono do końca czerwca 2026 roku. W związku z tym zagrożeniem Minister RiT zawnioskował do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, aby dotychczasowy wskaźnik kamienia milowego A17G: „80% gmin opracowało i przyjęło ogólny plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wymogiem określonym w nowej ustawie, o której mowa w kamieniu milowym A12G" zamienić na „80% powierzchni kraju pokrytej planami ogólnymi wprowadzonymi reformą, o której mowa we wskaźniku A12G lub miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które są dokumentami o wyższym standardzie regulacji od planów ogólnych"[188].

(akta kontroli str. 14-37, 418-426, 427-445, 613-617, 954-967,1003-1009, 1010-1014, 1015-1032, 1033-1063, 1237-1238, 1239-1241, 1383, 1392, 1542, 1560, 1685-1692, 1751-1753, 1782-1783, 1814, płyta CD2 pliki nr 3, 35-37, płyta CD4 plik nr 1, CD6 pliki nr 1-2, płyta CD7 plik nr 209, płyta CD9 plik nr 1)

---

[186] Decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik ten został obniżony do poziomu 50%.

[187] NIK w maju 2025 r. przeprowadziła badanie ankietowe, w którym wzięło udział 2479 gmin w Polsce, uzyskano odpowiedzi od 1970 gmin, z czego 1838 gmin przyznało, iż przystąpiło do sporządzania planów ogólnych gminy, a 1747 (95%) zleciło lub zleci opracowanie planu ogólnego gminy jednostkom zewnętrznym, faktycznie do prac projektowych przystąpiło 1401 gmin, z czego 159, czyli niewiele ponad 6% wszystkich gmin w Polsce było na etapie uzgodnień i opinii.

[188] Decyzją Rady (UE) z 9 grudnia 2025 r. wskaźnik ten został obniżony do poziomu 50%.

2. Minister postępując nierzetelnie nie dotrzymał założeń terminowych realizacji wskaźnika A14G[189] zapisanych w KPO do czego był zobowiązany art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[190].
Minister ogłosił nabór na przeprowadzenie szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów przestrzennych 20 czerwca 2024 r., to jest 10 dni przed końcem terminu wyznaczonego zgodnie z decyzją KE, co uniemożliwiło osiągnięcie wskaźnika kamienia milowego A14G w tym terminie. Realizacja wskaźnika A14G przez podmioty szkoleniowe na zlecenie Ministra została opóźniona i nastąpiła w IV kw. 2024 r. Skutkiem tego opóźnienia była zmiana pierwotnych założeń MRiT odnośnie do prowadzonych szkoleń w ramach kamienia milowego A14G, które miały na celu przygotowanie szkoleń w formie studiów podyplomowych i skierowane miały być przede wszystkim do osób zajmujących się zawodowo planowaniem przestrzennym. Z uwagi na niedotrzymanie założonego terminu szkoleń w kamieniu milowym, Ministerstwo zrealizowało szkolenie w formie kilkudniowych wykładów i warsztatów, a adresatami szkoleń byli przede wszystkim pracownicy gmin.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że, na ostateczny termin ogłoszenia naboru wpłynęły: II rewizja KPO (pierwsza rewizja rozpoczęła się w lutym 2023 r. i trwała do 8 grudnia 2023 r., natomiast druga rozpoczęła się w lutym 2024 r. i zakończyła się 2 lipca 2024 r.), dokonywanie uzgodnień z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów odnośnie do stwierdzenia, czy dofinansowanie szkoleń byłoby udzieleniem pomocy publicznej, w tym pomocy *de minimis*. Powodem przedłużających się prac nad dokumentacją dot. naboru wg Dyrektora DPP były również znaczne braki kadrowe oraz obciążenie pracą Departamentu Planowania Przestrzennego. Dyrektor DPP wyjaśnił, iż w celu uzupełnienia braków kadrowych w latach 2023-2025 przeprowadzono w sumie 16 naborów, z czego zatrudniono w sumie 11 osób, w tym w 2024 r. zatrudniono 8 osób, ale wg Dyrektora nie była to liczba odpowiadająca zapotrzebowaniu Departamentu.

NIK stwierdza, iż korespondencja pomiędzy Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a Sekretarzem Stanu MRiT w sprawie pomocy publicznej i *de minimis* w związku z realizacją szkoleń w ramach inwestycji A1.3.1. przeprowadzona została pomiędzy 5 a 11 czerwca 2024 r., czyli tuż przed terminem (koniec II kwartału 2024 r.) realizacji zadania A14G. W piśmie skierowanym do Prezesa UOKiK, Sekretarz Stanu MRiT wskazał, iż zgodnie pierwotnym regulaminem konkursu na szkolenia, przygotowanym przez MRiT odbiorcami środków i realizatorami zadania miały być tylko uczelnie wyższe, ale ze względu na duże opóźnienie we wdrożeniu reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego zrezygnowano z formuły studiów podyplomowych. Z przedmiotowego pisma wynikało, iż Minister miał

---

[189] Wskaźnik A14G KPO „*Co najmniej 850 pracowników samorządów terytorialnych oraz planistów przestrzennych ukończyło szkolenie lub studia podyplomowe dotyczące nowej ustawy o planowaniu przestrzennym, o której mowa w kamieniu milowym A12G*" zapisanych w Krajowym Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zatwierdzonym przez Komisją Europejską. Zgodnie z załącznikiem do decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej termin zakończenia realizacji wskaźnika A14G upłynął na koniec II kwartału 2024 r.

[190] Zgodnie z art. 7 ust. 3 Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów. (Dz. U. z 2025 r. poz. 780 t.j.). Wersja Projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności z 1 czerwca 2022 r. określała działania oraz wskaźniki ich realizacji, w tym A14G.

świadomość, iż w czerwcu 2024 r. zaistniało już opóźnienie we wdrożeniu reformy, co przełożyło się na niezrealizowanie w terminie wskaźnika A14G.

Ponadto NIK wskazuje, że terminy kamieni milowych A12G-A17G zawartych w Załączniku dnia 1 lipca 2024 r. roku stanowiącym aneks do decyzji wykonawczej Rady (UE) (ST 9728/22 INIT; ST/9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski w wyniku II rewizji, która nastąpiła 1 lipca 2024 r., nie uległy zmianie w stosunku do terminów zawartych w Załączniku z dnia 24 listopada 2023 r. do ww. decyzji. Powoływanie się na rewizję KPO jako przyczynę niedotrzymania terminu realizacji wskaźnika A14G przez Dyrektora DPP nie znajduje potwierdzenia w dokumentach.

Ponadto, ustosunkowując się do wskazanych przez Dyrektora DPP przyczyn nieosiągnięcia wskaźnika A14G, NIK wskazuje, że Minister w treści raportu Cover Note OPN A14G PL przedstawionego Komisji Europejskiej dokumentującego wykonanie kamienia milowego A14G. argumentował, iż opóźnienie w wykonaniu wskaźnika A14G wynikało *z opóźnienia w wejściu w życie znowelizowanej ustawy o planowaniu przestrzennym, a także z braków kadrowych; realizacja zadań (...) wymagała zorganizowania właściwego zaplecza kadrowego w MRiT związanego z zatrudnieniem ekspertów w ramach KPO; do regulaminu konkursu na realizację szkoleń, wpłynęło wiele szczegółowych uwag, które wymagały wnikliwego przeanalizowania i zapoznania się z treścią komentarzy w celu optymalizacji zapisów znajdujących się w finalnym regulaminie naboru w ramach Inwestycji A1.3.1 (...).*

NIK wskazuje, iż Minister wdrażając reformę opartą o finansowanie z KPO nie przewidział i nie zidentyfikował zagrożeń, które wystąpiły w następstwie opóźnień związanych z przygotowaniem i realizacją reformy planowania przestrzennego, a które miały wpływ na realizację zadania A14G finansowanego z KPO. Minister wydając z siedmiomiesięcznym opóźnieniem rozporządzenie wykonawcze do zmiany ustawy o upzp w sprawie obszaru uzupełnienia zabudowy powinien przewidzieć, iż konsekwencją takiego działania będą opóźnienia w realizacji kolejnych zadań wynikających z wdrożenia reformy. Tym samym Minister nie zapewnił optymalnego doboru metod i środków (w tym w obszarze dostosowania i przydzielenia koniecznego zasobu kadrowego) w celu osiągnięcia założonych rezultatów zgodnych z założeniami zadania A14G.

(akta kontroli str. 38, 236-237, 238-241, 427-445, 613, 618, 1124-1132, 1174-1175, 1177-1179, 1184-1191, 1194-1200,1201-1207, 1219-1220, 1221-1222, 1223-1236, 1383, 1390-1391, 1392, 1558-1560, płyta CD2 pliki nr 3, 35-37, płyta CD3 pliki nr 5-10, płyta CD4 plik 1, płyta CD7 pliki nr 149, 156-167, 168, 197-205)

3. Minister działając niezgodnie z warunkami pkt 5 załącznika nr 1 do Regulaminu konkursu oraz postanowieniami umów[191] zawartych z podmiotami prowadzącymi szkolenia w zakresie ustawy o zmianie upzp, dopuścił do przeprowadzenia części szkoleń na podstawie materiałów szkoleniowych niezaakceptowanych przez MRiT. Tym samym Minister nie zapewnił przestrzegania prawa, do czego był zobligowany przepisem art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp.

[191] Zgodnie z § 2 ust. 15 powyższych umów Regulamin konkursu stanowił integralną część umowy.

Z przeanalizowanych dokumentów oraz korespondencji mailowej prowadzonej pomiędzy pracownikami MRiT akceptującymi materiały szkoleniowe a przedstawicielami podmiotów szkoleniowych wynika, iż w każdym z przypadków szkolenia zorganizowane w październiku 2024 r. były przeprowadzone w oparciu o materiały niezaakceptowane przez MRiT[192]. Podmioty szkoleniowe drogą mailową przesyłały opracowane materiały szkoleniowe: w przypadku wykonawcy SmallGIS 29 i 30 września 2024 r., a w przypadku FRDL 3 i 7 października 2024 r. Najszybciej - 4 października 2024 r. został zaakceptowany, w przypadku FRDL materiał szkoleniowy pn. moduł 1.3 Integracja planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym – planowanie zintegrowane; moduł 2.2. Technika legislacyjna w planowaniu przestrzennym, MRiT zaakceptowało 24 października 2024 r.[193]; moduł nr 2.5 zaakceptowano 4 listopada 2024 r.; pozostałe moduły były akceptowane po 24 listopada 2024 r. Moduły szkoleniowe SmallGIS były akceptowane przez MRiT począwszy od nr 2.1 24 października 2024 r., moduł nr 2.2 28 października 2024 r., moduł nr 2.6 8 listopada 2024 r., test sprawdzający 27 listopada 2024 r. i pozostałe moduły od 28 listopada 2024 r.[194]

W przypadku WSPiA i Politechniki Poznańskiej akceptacja przez MRiT treści materiałów szkoleniowych nastąpiły odpowiednio od 24 i 28 października 2024 r. W przypadku Politechniki Poznańskiej najszybciej, bo 4 listopada 2024 r. został zaakceptowany przez MRiT moduł nr 2.2, pozostałe były akceptowane sukcesywnie od 15 listopada 2024 r. W przypadku WSPiA moduł nr 2.2 został zaakceptowany 31 października 2024 r. W przypadku materiałów szkoleniowych np. modułu 2.5 dla WSPiA w Lublinie ich akceptacja przez MRiT nastąpiła dopiero 17 marca 2025 roku, mimo, iż termin przeszkolenia wszystkich osób, czyli realizacja zadania nr 1 i zadania nr 2 został na podstawie umowy pomiędzy MRiT a WSPiA ustalony na 31 grudnia 2024 r. W przypadku modułów nr 1.2 i 2.7 6 maja 2025 r. pracownik MRiT przesłał poprawione materiały szkoleniowe do przedstawiciela WSPiA z uwagą, iż zostały poprawione przez MRiT i w takiej formie należy je stosować.

Dyrektor DPP wyjaśnił, iż *Zgodnie z regulaminem konkursu po podpisaniu umowy, Wykonawcy mieli obowiązek przedstawić Ministerstwu do akceptacji materiały szkoleniowe w postaci prezentacji stanowiących rozszerzenie minimalnego zakresu poszczególnych modułów wskazanych w zał. 1 do regulaminu. Uwagi i korekty, które procedowany były z Wykonawcami, nie wpływały na ogólną jakość materiałów szkoleniowych i nie uniemożliwiały prowadzenia szkoleń na zakładanym poziomie. Należy jednak zauważyć, że na różnych etapach realizacji niektórych umów pojawiały się problemy związane m.in. z niedotrzymywaniem ustalonych terminów, nieuwzględnianiem zgłoszonych uwag i opóźnioną komunikacją.*

---

[192] Dotyczyło to każdego z czterech podmiotów szkoleniowych i wszystkich przypadków przeanalizowanych dokumentów oraz korespondencji mailowej prowadzonej pomiędzy pracownikami MRiT akceptującymi materiały szkoleniowe a przedstawicielami wykonawców szkoleń.

[193] Szkolenie w województwie mazowieckim z modułu 2.2, zostało przeprowadzone w dniach 16.10.2024 r., 22.10.2024 r. i 23.10.2024 r.

[194] Szkolenie w województwie lubuskim odbyło się z modułu 2.1 w dniu 14.10.2024 r., z modułu 2.2 w dniu 18.10.2024 r., z modułu 2.6 w dniu 17.10.2024 r., test sprawdzający w dniu 22.10.2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektora DPP, który stwierdził, iż weryfikacja i akceptacja materiałów szkoleniowych stanowiących podstawę prowadzonych szkoleń nie miały wpływu na jakość szkoleń, a z drugiej strony przyznał, iż były problemy z dotrzymaniem terminów i nieuwzględnianiem uwag przedstawionych przez MRiT. Zdaniem NIK Minister zlecając zadanie związane ze szkoleniami nie miał, do czasu akceptacji materiałów szkoleniowych, wpływu na to w jakie informacje i treści są przekazywanie przez szkoleniowców osobom szkolonym. Jak wynika z korespondencji mailowej, w której nastąpiła akceptacja materiałów szkoleniowych (WSPiA) w stosunku do części materiałów szkoleniowych było na tyle dużo uwag ze strony pracowników MRiT, iż akceptacja materiałów szkoleniowych trwała dużo dłużej niż czas przewidziany na realizację umowy szkoleniowej. NIK zauważa, iż w ramach realizacji wskaźnika nr 1 nie można stwierdzić, czy treści przekazywane w trakcie szkolenia odpowiadały tym zaakceptowanym w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 614-616, 618-620, 633-666, 784-908, 1159-1160, 1163-1166, 1392, 1558, płyta CD4 pliki nr 1, 76-117, płyta CD7 plik nr 155)

4. Minister postąpił nierzetelnie publikując 21 maja 2024 r. *Regulamin naboru wniosków 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 i uchwalenie gminnego programu rewitalizacji*, którego załącznik nr 8 stanowił wykaz maksymalnej kwoty wsparcia z KPO dla planu ogólnego gminy, tj. z opóźnieniem 8 miesięcy w stosunku do wejścia w życie ustawy o zmianie upzp. W wyniku powyższego postępowania gminy dopiero w maju 2024 r., tj. na 19 miesięcy przed ówczesnym terminem utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz na 25 miesięcy przed końcowym terminem możliwości uzyskania dofinansowania ze środków KPO, otrzymały od MRiT informacje o maksymalnych kwotach dofinansowania opracowania POG, mpzp i gminnych programów rewitalizacji. Obowiązek opublikowania 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 wynikał z kamienia milowego A13G KPO[195].

Dyrektor DPP wyjaśnił, że powyższy regulamin został opublikowany z opóźnieniem z uwagi na rewizję KPO, z których pierwsza rozpoczęła się w lutym 2023 r. i trwała do 8 grudnia 2023 r., a druga rozpoczęła się w lutym 2024 r. zakończyła się 2 lipca 2024 r. Opóźnienie nad pracami nad dokumentacją dotyczącą ww. naboru wynikało również z braków kadrowych oraz obciążeniem DPP innymi pracami. Ponadto Dyrektor DPP wyjaśnił, że opóźnienie to nie ma wpływu na zakres działań objętych wsparciem ani na termin wydatkowania środków.

[195] Kamień milowy A13G KPO – *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* miało nastąpić w III kwartale 2022 r.

NIK zwraca uwagę, iż informacje te były dla gmin istotne z uwagi na planowanie wydatków gminy związanych z opracowaniem POG, zwłaszcza w przypadku wyboru oferty wykonania POG za kwotę wyższą niż kwota wsparcia z KPO.

(akta kontroli str. 151-171, 1174-1183, 1558, 1561, płyta CD7 pliki nr 156, 231)

5. Minister postępując nierzetelnie nie przeprowadził ośmiu[196] z 12 grup działań komunikacyjnych zaplanowanych w sporządzonej na zamówienie MRiT Strategii działań komunikacyjnych w ramach reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, która była przewidziana w briefie komunikacyjnym[197] opracowanym przez Biuro Komunikacji MRiT. W ramach zlecenia zewnętrznej agencji PR Minister uzyskał zaplanowaną Strategię działań komunikacyjnych, w której zaplanowano 12 grup działań przewidzianych do realizacji wśród 3 grup i 13 podgrup docelowych, w podziale na pięć kolejnych kwartałów lat 2023-2024. Na opracowanie strategii działań komunikacyjnych i realizację przewidzianych w niej dwóch pierwszych z ośmiu zaplanowanych podcastów Minister wydatkował 30 tys. zł[198]. Z uwagi na brak wdrożenia działań przewidzianych w Strategii na 2024 r. NIK ocenia wydatek w kwocie 2,0 tys. zł na opracowanie Strategii komunikacji, jako niecelowy i niegospodarny[199], tj. niezgodny z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Dyrektor DPP w kwestii niewykonania działań zaprojektowanych w ww. strategii wyjaśnił, że *Początek wdrażania reformy a tym samym zaplanowanych działań promocyjnych zbiegł się w czasie ze zmianami kadrowymi w Ministerstwie. W IV kwartale 2023 r. zrealizowano wskazaną w briefie dwudniową konferencję szkoleniową dla samorządów oraz zaplanowaną w strategii na październik część podcastów. Decyzją kierownictwa Ministerstwa w lutym 2024 r. zdecydowano o położeniu szczególnego nacisku na szkolenie samorządów w celu wsparcia sporządzania planów ogólnych. Wyrazem tego było pismo Ministra (...) do wojewodów z propozycją zorganizowania spotkania dla gmin dot. planów ogólnych oraz finansowania z KPO. Z uwagi na decyzje personalne spotkania takie nie doszły do skutku.*
Zgodnie z decyzją kierownictwa Ministerstwa za najważniejszą kwestię uznano szkolenie gmin, urbanistów oraz instytucji i organów zaangażowanych w sporządzanie planów ogólnych, stąd organizacja konferencji (...).
Podkreślić należy, że nie została podjęta decyzja o rezygnacji z realizacji strategii kampanii informacyjno-edukacyjnej dot. Reformy systemu planowania przestrzennego, jej wykonanie zostało czasowo wstrzymane na rzecz innych podejmowanych działań. Jest to wewnętrzny dokument Ministerstwa w żaden sposób nieuchylony, możliwy jest więc powrót do jego realizacji, przy uwzględnieniu

---

[196] W I kw. 2024 r.: a) komunikacja ekspercka w formie warsztatów, b) kontynuacja nagrywania podcastów, c) przygotowanie i publikacja serii artykułów sponsorowanych, d) kampania spotowa, e) komunikacja społeczna. W III kw. 2024 r.: kampania w mediach społecznościowych z wykorzystaniem spotu. W IV kw. 2024 r.: a) ekspercka kampania mailingowa promująca podręcznik o reformie dla ekspertów, b) komunikacja społeczna skierowana do studentów studiów kierunkowych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

[197] Brief komunikacyjny z 10 października 2023 r.

[198] Z tego za wykonanie dwóch podcastów 28,0 tys. zł i za opracowanie strategii komunikacji 2,0 tys. zł.

[199] Pracownicy MRiT we własnym zakresie prowadzili publikacje materiałów informacyjnych i edukacyjnych na stronie MRiT, spotkania online z gminami z terenu wszystkich województw oraz działania informacyjne ukierunkowane pod kątem mediów społecznościowych, tj. działania zbliżone do grup przewidzianych w Strategii.

konieczności w zakresie terminów oraz celowości i możliwości finansowania zaplanowanych działań.

NIK zwraca uwagę, że Strategia działań komunikacyjnych będąca przedmiotem zamówienia została precyzyjnie zaplanowana jako kompleksowy i stosunkowo intensywny zestaw działań adresowanych w czasie pierwszych pięciu kwartałów do 3 grup i 13 podgrup odbiorców docelowych określonych jako istotne w tamtym czasie, który miał wywołać określone efekty komunikacyjne. Całkowite odstąpienie od realizacji 8 z 12 grup działań i ewentualny powrót do wdrażania może wiązać się z koniecznością opracowania nowej strategii i z tego względu poniesiony uprzednio wydatek stał się niecelowy.

Jednocześnie NIK zaznacza, że istotne ograniczenie zaplanowanych w Strategii działań komunikacyjnych jest sprzeczne z dyspozycją określoną w 18 Standardzie kontroli zarządczej, zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

6. Minister postępując niecelowo nie określił założeń kampanii komunikacyjnej oraz Strategii działań komunikacyjnych reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w terminie umożliwiającym rozpoczęcie działań komunikacyjnych ujętych w Strategii jednocześnie z wejściem w życie przepisów ustawy o zmianie upzp. Postępowanie to było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 2 i 6 ufp oraz ze standardem kontroli zarządczej nr 18.

Pomimo działań informacyjnych dotyczących reformy prowadzonych już od 2021 r., dopiero 10 października 2023 r., tj. po trzech miesiącach od przyjęcia ustawy o zmianie upzp Biuro Komunikacji MRiT opracowało brief komunikacyjny, w którym określono cele marketingowe i komunikacyjne kampanii informacyjnej dotyczącej reformy. W efekcie strategia działań komunikacyjnych oraz dwa pierwsze podcasty dotyczące reformy zostały wykonane dopiero w październiku 2023 r.

Dyrektor Biura Promocji MRiT oraz Dyrektor DPP nie wyjaśnili przyczyn opracowania ww. briefu dopiero 10 października 2023 r. Natomiast Dyrektor DPP wyjaśnił, że powyższy brief był dokumentem wewnętrznym MRiT, którego treść nie determinowała konieczności podjęcia dokładnie wskazanych w nim działań oraz nie blokowała możliwości realizacji innych działań komunikacyjnych.

Zdaniem NIK późne opracowanie założeń oraz strategii działań komunikacyjnych dotyczących reformy, wobec zagrożenia realizacji wskaźnika A17G, miało negatywny wpływ na skuteczność jej wdrażania ponieważ ograniczyło efektywność komunikacji, która zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 2 ufp oraz 18. Standardem kontroli zarządczej stanowić powinna ważny element mający wpływ na osiąganie celów działań Ministra i prawidłową realizację zadań przez uczestników oraz interesariuszy reformy. Konieczność prowadzenia tych działań dostrzegał Minister, skoro w powyższym briefie z 10 października 2023 r. jako jedną z barier działań komunikacyjnych reformy wskazano negatywną narrację wokół przyjętych zmian, a jako cel marketingowy i komunikacyjny kampanii

określono *zmianę narracji wokół przyjętych zmian na bardziej pozytywną, wskazującą na korzyści, obalającą negatywne głosy*.

(akta kontroli str. 14-35, 954-968, 1003-1009,1070-1073, 1159-1173, 1326-1357, 1370, 1383, 1542, 1558, płyta CD1 plik nr 1, płyta CD2 pliki nr 3-4, płyta CD6 plik nr 1, płyta CD7 pliki nr 141, 155)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister realizował działania w zakresie wdrożenia reformy z opóźnieniem i w części nierzetelnie. Wprawdzie stworzono warunki finansowe zachęcające gminy do opracowania i przyjęcia nowego aktu planowania przestrzennego, jakim jest POG, jednak Minister z opóźnieniem realizował zadania mające wspomóc gminy w powyższym przedsięwzięciu. Przy ich realizacji nieadekwatnie identyfikował i przypisywał potrzebne zasoby kadrowe, a także planował nieefektywnie realizację, w szczególności w obszarze terminowego i zgodnego z założeniami przekazywania wiedzy koniecznej do prawidłowego wykonywania działań w ramach reformy przez gminy. Nieskutecznie zarządzał ryzykiem niedostępności odpowiedniej liczby fachowców potrzebnych do sporządzenia POG w terminach zakładanych w reformie.

Informację o mechanizmie przydziału i orientacyjnych kwotach wsparcia dla gmin na wdrożenie reformy Minister opublikował z 8 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do wejścia w życie ustawy o zmianie upzp. W wyniku powyższego gminy dopiero w maju 2024 r., tj. na 19 miesięcy przed ówczesnym terminem utraty mocy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz na 25 miesięcy przed końcowym terminem możliwości uzyskania dofinansowania ze środków KPO, otrzymały od MRiT informacje o maksymalnych kwotach dofinansowania na opracowanie POG, mpzp i gminnych programów rewitalizacji. Minister postępując nierzetelnie nie dotrzymał założeń terminowych realizacji wskaźnika A14G, ponieważ ogłosił nabór na przeprowadzenie szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i planistów przestrzennych 20 czerwca 2024 r., to jest 10 dni przed końcem terminu wyznaczonego zgodnie z decyzją KE, co uniemożliwiło osiągnięcie wskaźnika kamienia milowego A14G w tym terminie. Ponadto Minister dopuścił do przeprowadzenia części szkoleń bez wymaganej akceptacji materiałów szkoleniowych.

Kluczowe narzędzia wspierające opracowanie projektu planu ogólnego (wtyczka APP2 oraz przeglądarka danych przestrzennych) zostały wdrożone z opóźnieniem w stosunku do ustawy o zmianie upzp[200]. Mimo tego NIK pozytywnie ocenia funkcjonalność tych narzędzi i możliwość korzystania z nich bez konieczności posiadania odpłatnego oprogramowania. Dostępna na stronie MRiT przeglądarka danych przestrzennych pozwalała każdemu użytkownikowi na dostęp i przeglądanie ustaleń planu ogólnego

Minister nie określił założeń kampanii komunikacyjnej oraz Strategii działań komunikacyjnych reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w terminie umożliwiającym rozpoczęcie działań komunikacyjnych jednocześnie z wejściem w życie przepisów ustawy o zmianie upzp. Odstępując następnie od realizacji 8 z 12 grup działań zaplanowanych w tej strategii spowodował, że

[200] Pierwsza stabilna wersja wtyczki APP2 - 2.0.5., została udostępniona dopiero 13 sierpnia 2024 r.

wydatek poniesiony na jej opracowanie stał się niecelowy i niegospodarny. W rezultacie związane z nimi cele Strategii komunikacyjnej[201] nie zostały osiągnięte, a działania w niej ujęte dotyczące poinformowania społeczeństwa o zmianach w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego zrealizowano nierzetelnie. Minister nie zapewnił skutecznego działania i ochrony zasobów, do czego był zobligowany standardem kontroli zarządczej nr 18[202], zgodnie z którym należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Z uwagi na niezakończenie (na dzień zakończenia kontroli) procesu rozliczeń umów zawartych z wykonawcami szkoleń, NIK odstępuje od oceny sposobu wyboru wykonawców oraz zawierania i rozliczenia umów dotyczących realizacji tych szkoleń.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1) Prowadzenie działań umożliwiających maksymalne wykorzystanie środków KPO, w tym dotyczących zmiany zasad finansowania z uwzględnieniem osiągnięcia celów reformy, oraz dokonanie analizy możliwości zapewnienia dofinansowania zadań związanych ze sporządzaniem POG w wypadku utraty możliwości skorzystania przez gminy ze środków KPO.
2) Rzetelne zarządzanie ryzykiem związanym z wdrażaniem reformy i mitygowanie ryzyka w celu eliminowania jego negatywnych skutków.
3) Prowadzenie działań związanych z komunikacją i informowaniem interesariuszy o skutkach i następstwach reformy w sposób celowy i gospodarny.

Wnioski

1. Dokonanie 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.
2. Rzetelne określenie 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.

---

[201] W briefie komunikacyjnym będącym podstawą opracowania strategii wskazano cele, które powinny być osiągnięte: rozpowszechnienie w społeczeństwie wiedzy na temat nowych rozwiązań, możliwości i korzyści, które daje reforma; oswojenie samorządów z nowymi przepisami; upowszechnienie informacji wśród potencjalnych inwestorów o nowych narzędziach, które ułatwią proces inwestycyjny.

[202] Standardy określone w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84) – dalej" „Standardy kontroli zarządczej".

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 2 stycznia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała
p.o. Dyrektor
Departamentu Spójności i Infrastruktury
Jolanta Stawska

/podpisano elektronicznie/