

Działalność odpadowa a reforma planistyki

Stan wdrożenia planów ogólnych gmin
i konsekwencje dla inwestycji w gospodarce
odpadami (MPZP/WZ)

Stan prawny i faktyczny na 26 sierpnia 2026 r.



Anita Palukiewicz

Partner

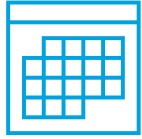
Radca prawny

Head of Environmental Law
w SSW Law & Beyond

Agenda

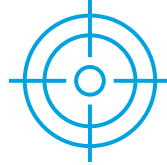
1. Reforma planowania przestrzennego – najnowsze zmiany ustawowe
2. Plan ogólny gminy – konstrukcja, strefy planistyczne, znaczenie dla gospodarki odpadami
3. Stan przygotowania gmin do wdrożenia planów ogólnych – dane na sierpień 2026 r.
4. Rozbudowa i budowa nowych instalacji odpadowych – MPZP vs. decyzja WZ
5. Wnioski i rekomendacje dla inwestorów w sektorze odpadowym

Reforma planowania przestrzennego – geneza i cel



Kiedy

24 września 2023 r.
weszła w życie ustawa
z dnia 7 lipca 2023 r.
o zmianie ustawy
o planowaniu
i zagospodarowaniu
przestrzennym oraz
niektórych innych ustaw
(„Nowelizacja”),
zmieniająca ustawę
z dnia 27 marca 2003 r.
o planowaniu
i zagospodarowaniu
przestrzennym („UPZP”)



Cel

Uproszczenie,
ujednoczenie
i przyspieszenie procedur
planistycznych oraz
przeciwdziałanie
chaosowi
przestrzennemu, w tym
niekontrolowanemu
rozlewaniu się zabudowy



Kluczowa zmiana konstrukcyjna

Plan ogólny gminy zastępuje dotychczasowe studium
uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego

W przeciwieństwie do studium – plan ogólny jest
aktem prawa miejscowego, wiążącym zarówno dla
planów miejscowych (MPZP), jak i decyzji
o warunkach zabudowy (WZ) oraz decyzji o lokalizacji
inwestycji celu publicznego (LICP)

Najnowsze zmiany terminów ustawowych (2025–2026)

Data graniczna	Zdarzenie / podstawa prawna
31 grudnia 2025 r.	Pierwotny termin uchwalenia planów ogólnych (Nowelizacja z 2023 r.)
30 czerwca 2026 r.	Pierwsze przedłużenie – ustawa z 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
31 sierpnia 2026 r.	Drugie przedłużenie – ustawa z 30 kwietnia 2026 r., zaakceptowana przez Komisję Europejską i Radę UE w kontekście rozliczeń KPO

Nowelizacja z 30 kwietnia 2026 r. wprowadza dodatkowo:

- rozszerzenie i uelastycznienie katalogu inwestycji uzupełniających,
- wydłużenie terminu weryfikacji wniosku o ZPI z 3 do 14 dni roboczych,
- zwolnienie gmin z kar finansowych za nieterminowe wydanie WZ (do 31 grudnia 2026 r.) oraz wymóg posiadania prawa do dysponowania nieruchomością przy składaniu wniosku o WZ.

Plan ogólny gminy – konstrukcja

- Obligatoryjnie dla całego obszaru gminy
 - nie ma tradycyjnej formy tekstu i map – jest zbiorem danych przestrzennych w formie elektronicznej
- Elementy obowiązkowe:
 - strefy planistyczne (13 stref, np. strefa usługowa, gospodarcza, infrastrukturalna) oraz
 - gminne standardy urbanistyczne (profil funkcjonalny + parametry urbanistyczne)
- Elementy fakultatywne:
 - obszary uzupełnienia zabudowy (warunkują możliwość wydania decyzji WZ) oraz
 - obszary zabudowy śródmiejskiej
- Zasada kluczowa dla inwestorów:
 - decyzje WZ będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach uzupełnienia zabudowy wyznaczonych w planie ogólnym – jeśli gmina takiego obszaru nie wyznaczy, nie będzie można uzyskać decyzji WZ
 - obszar uzupełnienia zabudowy – nie dot. decyzji LICP
- Zgodność z planem ogólnym oceniana jest wyłącznie przy wydawaniu decyzji WZ i LICP
 - nie dotyczy decyzji środowiskowej – nadal badana jest zgodność z MPZP

Plan ogólny a gospodarowanie odpadami

- Plan ogólny nie odnosi się wprost do działalności odpadowej – kluczowe znaczenie ma przyporządkowanie „terenu infrastruktury technicznej” do danej strefy planistycznej (stefa gospodarcza, stefa infastrukturalna)
- Profil podstawowy i dodatkowy obejmuje tereny wskazane w tabeli oraz odpowiadające im tereny klas niższego poziomu, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 i 781).
- Tereny gospodarowania odpadami (symbol „IO”) są klasą niższego poziomu w ramach terenów infrastruktury technicznej – jeśli stefa planistyczna obejmuje ten profil, w planie miejscowym będzie można wyznaczyć tereny IO
 - Na poziomie klasyfikacji przeznaczenia terenów stosowanej przy sporządzaniu planów miejscowych (i odpowiednio uwzględnianej w profilach funkcjonalnych planu ogólnego), „teren gospodarowania odpadami” (symbol IO) jest podklasą „terenu infrastruktury technicznej” (symbol I) i dzieli się dalej na teren składowiska odpadów (IOS), teren zakładu unieszkodliwiania odpadów (IOU), teren spalarni odpadów (IOO), teren unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (IOW), teren punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (IOP) oraz teren instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (IOI)
- Niemal każda stefa planistyczna dopuszcza tereny infrastruktury technicznej do 5000 m² (element „towarzyszący”)
 - co teoretycznie otwiera możliwość lokalizowania małych instalacji odpadowych nawet w strefach mieszkaniowych, choć budzi to wątpliwości interpretacyjne

Stan przygotowania gmin

Szczegóły wg stanu na 12 sierpnia 2026 r.

- 695 gmin – plan ogólny uchwalony (28,04%)
- 989 gmin – etap publicznego projektu planu
- 666 gmin – formalnie rozpoczęto prace, brak jeszcze projektu
- 129 gmin – brak potwierdzenia jakiegokolwiek etapu w źródłach publicznych
- Zróżnicowanie wg typu gminy:
 - plan uchwaliło 46% dużych miast na prawach powiatu
 - 42% gmin miejskich, ale tylko 24% gmin wiejskich i 27% gmin miejsko-wiejskich
- Zróżnicowanie regionalne:
 - liderzy – woj. lubuskie (ok. 59,76%) i pomorskie (ok. 44,72%)
 - najniżej – świętokrzyskie (ok. 5,88%), podkarpackie (ok. 5,63%) i małopolskie (ok. 14,75%)
- Przyczyny opóźnień wskazywane przez samorządy i ekspertów:
 - niedobór wykwalifikowanych urbanistów, koszt jednego planu (100–300 tys. zł)
 - trudności z wyznaczaniem stref planistycznych i obszarów uzupełnienia zabudowy
 - brak odpowiedniego *vacatio legis*
 - czasochłonne konsultacje społeczne

Co się stanie po 31 sierpnia 2026 r.?

- Studia uwarunkowań tracą moc – gminy bez planu ogólnego znajdą się w „próżni planistycznej”
- Brak możliwości wydawania nowych decyzji WZ w gminach bez planu ogólnego (dotyczy wniosków złożonych od 1 września 2026 r.)
- Brak możliwości uchwalania nowych MPZP lub ich zmian (poza wąskimi wyjątkami – m.in. inwestycje celu publicznego, inwestycje dot. strategicznych zasobów naturalnych, procedury na zaawansowanym etapie)
- Wnioski o WZ złożone najpóźniej do 31 sierpnia 2026 r. będą rozpatrywane na dotychczasowych zasadach, nawet jeśli decyzja zapadnie już po tej dacie
- Obowiązujące MPZP oraz decyzje WZ pozostają w mocy niezależnie od tego, czy gmina uchwaliła plan ogólny

Przepisy przejściowe dla decyzji WZ i DLICP oraz inne terminy szczegółowe

- Wnioski złożone od 1 września 2026 r. – WZ możliwa wyłącznie jeżeli w danej gminie (lub gminach, gdy teren obejmuje więcej niż jedną) wszedł w życie plan ogólny z obszarem uzupełnienia zabudowy; **wyjątek: tereny zamknięte**
- WZ prawomocne przed 1 stycznia 2026 r. albo wydane w sprawach wszczętych przed 16 października 2025 r. pozostają bezterminowe; decyzje, które uprawomocnią się po tych datach **wygasają po 5 latach**
- Do spraw dotyczących DLICP lub wydania WZ wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy z 2023 r. stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym (sprzed reformy). Do spraw wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy z 2023 r. i przed dniem utraty mocy studium w danej gminie stosuje się przepisy o warunkach dobrego sąsiedztwa (art. 54 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 i 5a) w brzmieniu dotychczasowym, a nie stosuje się nowego wymogu zgodności z obszarem uzupełnienia zabudowy
- Nowelizacja z 30 kwietnia 2026 r. wprowadziła nowy art. 63 ust. 1a-1d ustawy o planowaniu: WZ wydaje się wyłącznie wnioskodawcy mającemu prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (nie dotyczy spraw wszczętych i niezakończonych przed datą wejścia w życie tego przepisu), wraz z obowiązkiem złożenia stosownego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej; **dopuszczono też wydanie więcej niż jednej decyzji WZ dla tego samego terenu**

Rozbudowa/budowa instalacji odpadowych na podstawie MPZP

- Dotychczasowe MPZP pozostają w mocy niezależnie od uchwalenia planu ogólnego – stabilna podstawa dla inwestycji odpadowych w obecnym okresie przejściowym
- Zgodność z MPZP jest podstawowym kryterium przy wydawaniu decyzji środowiskowej (art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku) oraz zezwoleń na zbieranie/przetwarzanie odpadów (art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach) – plan ogólny nie zastępuje tu MPZP
- Rozporządzenie ws. wymaganego zakresu projektu MPZP z 17 grudnia 2021 r. jednoznacznie wyodrębnia „tereny gospodarowania odpadami” (symbol IO) jako odrębną klasę od terenów produkcyjnych, energetycznych czy ciepłowniczych
- **Rozbieżność w orzecznictwie co do lokalizacji poza terenem IO:**
 - **stanowisko liberalne:** gospodarowanie odpadami dopuszczalne również na terenach ogólnie przeznaczonych pod działalność gospodarczą/produkcyjną/infrastrukturę techniczną, o ile plan tego nie wyklucza (wyrok NSA z 31 stycznia 2017 r., II OSK 1553/17)
 - **stanowisko restrykcyjne:** działalność odpadowa dopuszczalna wyłącznie na terenach wprost wyznaczonych jako IO (wyrok WSA w Łodzi z 18 czerwca 2019 r., II SA/Łd 212/19; wyrok NSA z 26 marca 2025 r., III OSK 2165/23)

Rozbudowa/budowa instalacji odpadowych na podstawie decyzji WZ

- Decyzje WZ mogą być wydawane wyłącznie na obszarach uzupełnienia zabudowy wyznaczonych w planie ogólnym (od momentu jego wejścia w życie w danej gminie) – wyjątki dotyczą m.in. rozbudowy/nadbudowy istniejących obiektów, obiektów liniowych, instalacji OZE
- Jeżeli wniosek o WZ obejmuje strefę planistyczną, której profil funkcjonalny zawiera „teren infrastruktury technicznej”, powinno być możliwe wydanie decyzji lokalizującej inwestycję odpadową – interpretacja wynika z konstrukcji profili funkcjonalnych, brak jest jeszcze praktyki organów w tym zakresie
- **Ryzyko interpretacyjne:** niemal każda strefa planistyczna (poza strefą infrastrukturalną) dopuszcza tereny infrastruktury technicznej do 5000 m² jako element towarzyszący – otwiera to potencjalną możliwość lokalizowania małych instalacji odpadowych nawet w strefach o innym profilu, co może być kwestionowane przez organy lub strony postępowania
- **W praktyce:** dopóki gmina nie uchwali planu ogólnego i nie wyznaczy obszarów uzupełnienia zabudowy, ścieżka WZ dla nowych instalacji odpadowych pozostaje niedostępna lub wysoce niepewna

Zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) jako alternatywa



ZPI to szczególna forma planu miejscowego, uchwalana na wniosek inwestora po negocjacjach i zawarciu umowy urbanistycznej z gminą



Może być uchwalany od dnia wejścia w życie Nowelizacji, nawet jeśli gmina nie ma jeszcze planu ogólnego – do tego czasu musi być zgodny ze studium, a po uchwaleniu planu ogólnego – z tym planem



Zwiększona rola inwestora: możliwość przekazania nieruchomości na rzecz gminy, pokrycia kosztów inwestycji uzupełniającej lub kosztów uchwalenia ZPI



Nowelizacja z 30 kwietnia 2026 r. rozszerza i uelastycznia katalog inwestycji uzupełniających oraz skraca formalności – może to być praktyczna ścieżka dla większych inwestycji odpadowych wymagających zmiany przeznaczenia terenu

Wnioski i rekomendacje dla inwestorów w sektorze odpadowym

- Weryfikować status planu ogólnego danej gminy przed każdą decyzją inwestycyjną – status zmienia się dynamicznie (od 0 gmin w czerwcu 2025 r. do ok. 28% gmin w sierpniu 2026 r.)
- Preferować lokalizacje objęte obowiązującym MPZP z wyraźnym przeznaczeniem pod gospodarkę odpadami (symbol IO) – to najbezpieczniejsza podstawa prawna, niezależna od tempa wdrażania planów ogólnych
- Dla inwestycji opartych na WZ – zweryfikować, czy dana gmina ma już plan ogólny i czy działka leży w obszarze uzupełnienia zabudowy; monitorować interpretację profilu „teren infrastruktury technicznej” w praktyce lokalnych organów
- Rozważyć ZPI jako ścieżkę dla większych, złożonych inwestycji wymagających zmiany przeznaczenia terenu
- Przygotować się na spory administracyjne i sądowe dotyczące zgodności lokalizacji z planem miejscowym – linia orzecznicza jest niejednolita, a organizacje społeczne aktywnie kwestionują decyzje środowiskowe dla instalacji odpadowych
- Śledzić kolejne nowelizacje – ustawodawca dokonał już dwóch przesunięć terminu (2025→2026→sierpień 2026) i wprowadza kolejne zmiany dot. stosowania nowych przepisów (m.in. zwolnienie z kar dla gmin, elastyczność ZPI)

Uwaga: niniejsze opracowanie ma charakter informacyjny; poszczególne kwestie mogą być przedmiotem rozbieżnych interpretacji organów administracji i sądów.



Dziękuję za uwagę

W razie pytań lub potrzeby dodatkowych informacji zapraszam do kontaktu.

Anita Palukiewicz

Partner

Radca prawny

Head of Environmental Law w SSW Law & Beyond

Anita.Palukiewicz@ssw.solutions

+48 662 026 540

