

# SKARGA DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA BEZCZYNNOŚĆ POLEGAJĄCĄ NA NIEUCHWALENIU PLANU OGÓLNEGO GMINY

JAN CHMIELEWSKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v20.2.2026.18/j.chmielewski

## STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie, przygotowane z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej oraz wykładni doktrynalnej, ma na celu wyjaśnienie wątpliwości związanych z reformą planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce z 2023 r., które pojawią się na gruncie nowej – wprowadzonej w ramach tej reformy – instytucji prawnej, jaką stanowi plan ogólny gminy. W tekście poddano analizie dopuszczalność sądowej kontroli w odniesieniu do wspomnianych aktów planowania przestrzennego, a w szczególności możliwość skutecznego uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym w sprawie wywołanej skargą na bezczynność organu gminy polegającej na nieuchwaleniu planu ogólnego, a także dopuszczalność roszczenia publicznoprawnego w przedmiocie zamieszczenia przez gminę w planie ogólnym jego elementów fakultatywnych, zwłaszcza obszaru uzupełnienia zabudowy kluczowego z punktu widzenia wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Uzasadnieniem dla przeprowadzonej analizy było to, że tylko kwestią czasu jest, gdy powyższe problemy zaczną występować w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Dlatego już teraz warto podać refleksji sygnalizowaną kwestię sądowej kontroli planów ogólnych gminy, które muszą zostać uchwalone w każdej gminie do dnia 30 czerwca 2026 r.

Słowa kluczowe: plan ogólny gminy, obszar uzupełnienia zabudowy, uznanie prawotwórcze, bezczynność prawodawcza, sądownictwo administracyjne

---

\* dr hab., prof. AKL, Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego (Polska), e-mail: jchmielewski@alk.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5818-7339



## COMPLAINT ABOUT INACTION REGARDING FAILURE TO ADOPT THE MUNICIPAL GENERAL PLAN

### ABSTRACT

This study, based on a formal-dogmatic approach and doctrinal interpretation of legal texts, aims to clarify doubts related to the 2023 reform of spatial planning and development in Poland, arising from the new legal institution introduced as part of this reform: the municipal general plan. Specifically, the text analyses the admissibility of judicial review of these spatial planning acts, and in particular the possibility of effectively initiating proceedings before an administrative court in a case arising from a complaint concerning the inaction of a municipal body in failing to adopt a municipal general plan, as well as the admissibility of a public-law claim concerning the municipality's inclusion of optional elements in the general plan, particularly the development supplementation area, which is crucial to the issuance of decisions on development conditions. This analysis is expectation that these issues will soon arise in the adjudicatory practice of administrative courts. Therefore, it is worth considering now the issue of judicial review of municipal general plans, which must be adopted in each municipality by 30 June 2026.

Keywords: municipal general plan, development supplementation area, legislative recognition, legislative inaction, administrative judiciary

## WPROWADZENIE – KONTEKST HISTORYCZNY ORAZ CELE BADANIA

Mimo że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne mają już w Polsce swoją ugruntowaną historię<sup>1</sup>, to jednak nowoczesne, bardziej odpowiadające wymogom demokratycznego państwa prawnego przepisy w tym zakresie wykształciły się dopiero po transformacji ustrojowej. Kluczowymi aktami normatywnymi były tutaj: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> oraz zastępująca ją Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>. Przy czym ostatni z wymienionych aktów został niedawno – po 20 latach obowiązywania – znacząco znowelizowany; z uwagi na charakter wprowadzonych zmian, uzasadnione wydaje się mówienie o reformie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce.

Jest charakterystyczne, że od początku jej uchwalenia Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. była poddawana wyraźnej – niekiedy dość radykalnej – krytyce. Wśród rozmaitych zarzutów formułowanych wobec tego aktu normatywnego wskazywano m.in., że odzwierciedla interesy lobbystów środowiska architektonicznego, koncentruje się na sporządzaniu bardzo szczegółowych aktów planistycznych obejmujących niewielkie fragmenty gmin, marginalizuje lub w ogóle pomija inne elementy wchodzące w skład współczesnego planowania przestrzennego (np. ochronę

---

<sup>1</sup> Zob. np. A. Ostojki, *Rola norm prawnych w ewolucji planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, R. LXXXV, Wrocław, s. 12–18.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.z.p.

przyrody, ochronę środowiska, ochronę klimatu, przeciwdziałanie hałasowi), likwiduje plany zagospodarowania obejmujące całą gminę (bądź ich zespoły) ogranicza się, podobnie jak ustawa z 1994 r., do kwestii proceduralnych, nie konkretyzuje zrównoważonego rozwoju jako podstawy wszelkich działań planistycznych, traktuje ład przestrzenny w kategoriach zjawiska lokalnego, nie zawiera ustaleń pozwalających na efektywne przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i obudowie dróg itd. Wreszcie, w jej ramach nie podjęto sprawy kształcenia kadr dla gospodarki przestrzennej<sup>4</sup>. W konkluzji kompetentny Autor tych zarzutów gorzko konstatawał, że: „w wyniku zmian ustrojowych oraz ewolucji przepisów dotyczących zagospodarowania, w Polsce przestało istnieć planowanie przestrzenne w dzisiejszym, europejskim znaczeniu tego określenia”, a po przełomie z 1989 r.: „nie nastąpiła adaptacja tego systemu do warunków nowego ustroju, przy wykorzystaniu doświadczeń i praktyki państw Unii Europejskiej, lecz jego postępujący demontaż”<sup>5</sup>.

W założeniu obliczone na długie trwanie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego były doraźnie zmieniane, często w indywidualnych sprawach. Dlatego też utraciły one walor podstawowych i zarazem długofalowych dokumentów planistycznych. Błędem było wygaszenie przez ustawę z 27 marca 2003 r. planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1995 r. Kosztowna i skomplikowana procedura uchwalania nowych planów doprowadziła do sytuacji, w której tylko ok. jedna trzecia obszaru Polski została nimi pokryta. Organy gmin zaczęły więc zastępować je decyzjami o warunkach zabudowy, które stały się *de facto* podstawowymi instrumentami gospodarowania przestrzenią. W rezultacie nastąpiły: destrukcja tej przestrzeni i „rozpełzanie się” jednostek osadniczych wzdłuż istniejących dróg<sup>6</sup>. Uogólniając, w odniesieniu do systemu planistycznego w Polsce można mówić – niestety – o wielokrotnych, ale równocześnie na ogół nieudanych próbach reformy<sup>7</sup>.

Stąd też wzięła się pilna potrzeba głębokich zmian dotychczasowego stanu prawnego. Na mocy noweli z dnia 7 lipca 2023 r., obok modyfikacji obowiązujących norm prawnych, pojawiły się zupełnie nowe regulacje, a niekiedy nawet – instytucje prawne. Jedną z nich jest plan ogólny gminy, który został zaliczony przez ustawodawcę do podstawowych aktów planowania przestrzennego<sup>8</sup>. W swoim zasadniczym zrzębie plan ogólny został uregulowany w bloku przepisów rozdziału 2 ustawy („Planowanie przestrzenne w gminie”), obejmujących przepisy od art. 13a do art. 13m u.p.z.p. włącznie.

<sup>4</sup> A. Jedraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 439–456.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 460.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, Warszawa 2023, s. 10–16; D. Kafar, *Wprowadzenie*, w: P. Daniel, P. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, s. XV–XVII.

<sup>7</sup> M. Blaszkę, A. Brzezińska-Rawa, M. Ciesielski, M. Feltynowski, A. Fogel, J. Goździe-wicz-Biechońska, A. Kukulska-Kozieł, M. Leszczyński, M.J. Nowak, K. Rokicka-Murszewska, P. Śleszyński, A.A. Tomczak, *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2, s. 8.

<sup>8</sup> Zob. art. 2 pkt 22 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 527, 680, dalej: u.p.z.p.

W materiałach legislacyjnych, wyjaśniających motywów wprowadzanych zmian, wskazano, że jego ustanowienie jako nowego instrumentu planistycznego stanowiło odpowiedź na potrzeby zwiększenia władztwa planistycznego gminy w kreowaniu polityki przestrzennej<sup>9</sup>. Projektodawca wytłumaczył, że omawiany akt – obligatoryjnie sporządzany dokument planistyczny o zasięgu całej gminy – to akt prawa miejscowego, zastępujący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z którym badana będzie zgodność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>10</sup>.

Celami tego artykułu są: identyfikacja problemów jurydycznych, które pojawiają się na obszarze uchwalania planów ogólnych, oraz próba wskazania sposobów postępowania zmierzających do ich przewyciężenia z perspektywy sądów administracyjnych sprawujących kontrolę m.in. nad działalnością normotwórczą jednostek samorządu terytorialnego. Cel szczegółowy obejmuje odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalna jest skarga na bezczynność prawodawczą organów gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sytuacji, gdy minął zakreślony przez ustawodawcę termin, a gmina nie uchwaliła planu ogólnego. Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się istotna z punktu widzenia realizacji prawa obywateli do sądu z jednej strony, natomiast z drugiej – ze względu na określenie granic zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

## UPOWAŻNIENIE DO STANOWIENIA AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO A BEZCZYNNOŚĆ PRAWOTWÓRCZA

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brakuje definicji legalnej planu ogólnego, lecz ustawodawca – poza wspomnianym już zaliczeniem go do najważniejszych aktów planowania przestrzennego (został on tutaj wymieniony *ab initio*, jako pierwszy) – określa m.in. elementy treściowe (konstrukcyjne) planu ogólnego, przesadzając przy tym, co bardzo istotne, że stanowi on akt prawa miejscowego<sup>11</sup>. Dopuszczalność zaskarżenia bezczynności w uchwalaniu przez gminę planu ogólnego wpisuje się więc w szersze zagadnienie, jakim jest kwestia zwalczania bezczynności prawodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego. Problem jest o tyle złożony, że pomimo ogólnej reguły, zgodnie z którą polski ustawodawca „(...) wyraźnie zrezygnował z kontroli bezczynności prawodawczej organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej przez sądy administracyjne”<sup>12</sup>, w praktyce występują jednak sytuacje, w których

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3097, s. 13.

<sup>10</sup> Zob. uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3097, s. 2.

<sup>11</sup> Art. 13a ust. 7 u.p.z.p.

<sup>12</sup> M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 72.

kognicja sądów administracyjnych obejmuje także bezczynność normotwórczą organów samorządowych.

Tak zarysowany centralny problem prawny – ważny dla realizacji założonych celów badawczych – wymaga uściślenia. Punktem wyjścia należy uczynić generalne spostrzeżenie, w myśl którego stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego (lub terenowe organy administracji rządowej) może być fakultatywne bądź obligatoryjne. W pierwszym z wyodrębnionych przypadków mamy do czynienia z dyskrecjonalnymi działaniami prawotwórczymi administracji publicznej. Przyjmują one postać ustawowej normy kompetencyjnej, wyposażającej właściwy organ administracyjny w luz normatywny – kompetencje fakultatywną – obejmującą dwa bardziej szczegółowe elementy: a) luz polegający na możliwości wydania określonego aktu normatywnego oraz b) luz przejawiający się w terminie jego wydania<sup>13</sup>.

Norma kompetencyjna może zostać skonstruowana w ten sposób, że ustawodawca upoważnia organ do podjęcia aktu prawa miejscowego, które jednak nie jest obligatoryjne; najczęściej – choć nie zawsze – ustawodawca *expressis verbis* wskazuje wtedy, że organ „może wydać” (względnie „ustalić”, „określić”, „podjąć” itp.) konkretny akt prawa miejscowego. Upoważniony do tego organ wydaje taki akt lub nie czyni tego. W drugiej z normatywnie dopuszczonych sytuacji nie sposób zarzucać organowi bezczynności prawodawczej. Przykładem fakultatywności działania może być uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykładnia norm kompetencyjnych obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do konkluzji, że uchwalenie planu miejscowego pozostawiono ocenie właściwego organu w ramach tzw. uznania prawotwórczego. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zasadą jest zatem fakultatywność jego uchwalenia, wyjątkiem – obowiązek uchwalenia planu miejscowego. Innymi słowy, kompetencja planistyczna gminy nie została tutaj złączona ze szczególnym obowiązkiem działania, co oznacza, że organ gminy może podjąć działanie polegające na wydaniu aktu prawa miejscowego lub powstrzymać się od tego, a każda z tych sytuacji jest zgodna z prawem<sup>14</sup>. Należy bowiem mieć na uwadze, że powstrzymanie się przez organ od wydania aktu prawa miejscowego będzie w przywołanej tutaj sytuacji normatywnie opisanym, a w ślad za tym zgodnym z prawem zaniechaniem działania – realizującym wzorzec kompetencyjny. Wydanie aktu prawa miejscowego w ramach uznania prawotwórczego powinno zostać poprzedzone namysłem organu, przyjmującym w istocie postać:

niesformalizowanego postępowania, w którym oceni on celowość oraz potrzebę wprowadzenia nowej regulacji prawnej. Organ administracji publicznej powinien szczegółowo przeanalizować stan faktyczny oraz stan prawny. Analiza stanu faktycznego, a więc całokształtu istniejących stosunków społecznych, powinna dać odpowiedź na pytanie o to, czy aktualne stosunki społeczne wymagają uregulowania w drodze aktu powszechnie

<sup>13</sup> Tak: M. Jędrzejczak, *Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 261–262.

<sup>14</sup> Zob. M. Oleś, *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 352–354.

obowiązującego. Z kolei analiza stanu prawnego winna umożliwić odpowiedź na pytanie o to, czy aktualny system prawny jest kompletny i spójny<sup>15</sup>.

W zależności od wyniku tej refleksji, organ albo wyda akt prawa miejscowego, albo – w pełni legalnie – powstrzyma się od jego wydania.

Luz normatywny związany z terminem wydania aktu polega na tym, że właściwy organ został wyposażony w uprawnienie dyskrecjonalne, którego istotę stanowi możliwość wyboru, kiedy określony akt zostanie wydany, a także kiedy wejdzie w życie – czyli uzyska moc obowiązującą wobec jego adresatów. Omawiany w tym miejscu luz dotyczy upoważnień ustawowych o charakterze zarówno fakultatywnym, jak i obligatoryjnym<sup>16</sup>. W drugim z wymienionych przypadków jest to o tyle problematyczne, że tutaj organ administracyjny:

musi bezwzględnie wydać akt normatywny, do którego został upoważniony. Jednocześnie korzysta on z władzy dyskrecjonalnej dotyczącej określenia terminu do jego wydania, co prowadzi do sytuacji, w której istnieją poważne trudności w określeniu kiedy obowiązek prawodawczy się aktualizuje, a także kiedy może być on wymagany<sup>17</sup>.

Niezależnie od powyższych dylematów, organ – jeśli tylko został wyposażony przez ustawodawcę w luz dotyczący terminu wydania aktu lub ustalenia cezur jego mocy obowiązującej – winien przeprowadzić analogiczną do przedstawionej wcześniej operację myślową. Rezultatem takiej (wartościującej) oceny będzie oparta na uznaniu prawotwórczym decyzja co do terminu uchwalenia albo wejścia w życie aktu prawa miejscowego, która powinna uwzględniać normy zadaniowe – sformułowane w normie kompetencyjnej lub w innym miejscu ustawy – oraz skutki, jakie tego rodzaju akt normatywny będzie wywoływał.

Poza przewidzianym normatywnie uznaniem prawotwórczym, przepisy materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego mogą wprowadzać obowiązek wydania aktu prawa miejscowego albo obowiązek wydania takiego aktu z uwzględnieniem określonych ustawowo terminów jego wydania bądź wejścia w życie.

Jeżeli prawodawca lokalny został zobowiązany przez ustawodawcę do wydania konkretnego aktu prawa miejscowego, to wówczas należy mówić o konieczności formalnej jego wydania. Jest to więc sytuacja, w której prawodawca lokalny działa na podstawie nakazu zawartego w ustawie, statuującego niekiedy także termin wydania aktu (przyjmuje się, że termin ten nie jest terminem materialnym, toteż jego niedochowanie nie powoduje utraty kompetencji normotwórczej), a bywa także, że ustawodawca dodatkowo określa sankcję za niewykonanie nakazu<sup>18</sup>. Taką sankcją może być, na przykład, wydanie przez wojewodę jako organ nadzoru zarządzenia zastępczego (np. w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany dla obszaru, którego dotyczy bezczynność gminy, w zakresie koniecznym dla lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 13k

<sup>15</sup> P. Król, *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, w: *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. nauk. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015, s. 34.

<sup>16</sup> Zob. M. Jędrzejczak, *Władza dyskrecjonalna...*, op. cit., s. 265–266.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 266.

<sup>18</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 120.

ust. 2 i 3 w zw. z art. 67c ust. 5 u.p.z.p.). Od ukształtowanej w ten sposób konieczności formalnej należy odróżnić konieczność faktyczną, czyli sytuację, w której organ wydaje akt, gdyż akt ten jest niezbędny dla funkcjonowania organu. Przy czym, jak się wydaje, tą koniecznością należałoby objąć również przypadki, w których wydanie aktu jest niezbędne dla zapewnienia zupełności systemu prawa lub dla realizacji określonych ustawowo zadań<sup>19</sup>.

Za ilustrację konieczności formalnej wydania aktu prawa miejscowego mogą posłużyć przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mianowicie według art. 14 ust. 7 tego aktu normatywnego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Do tego rodzaju przepisów zalicza się art. 38b Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, zgodnie z którym gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji. Innymi przykładami są: art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej<sup>20</sup> oraz art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>21</sup>. Obie z powołanych przed chwilą regulacji domagają się uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (odpowiednio: dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej oraz dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej), chociaż bez wskazania terminów ich uchwalenia.

Istnienie w systemie prawnym konieczności formalnej wydania aktu prawa miejscowego, która w warstwie normatywnej manifestuje się w ustawowym nakazie podjęcia aktu (czasami obwarowanym dodatkowo terminem jego wydania), prowokuje pytanie o możliwość wyegzekwowania tego obowiązku, gdy właściwy organ nie czyni użytku z przyznanej mu normy kompetencyjnej – nie wydaje aktu prawa miejscowego. Od razu należy zauważyć, że nie tylko doktryna, o czym była mowa już wcześniej, lecz także sam ustawodawca wyklucza dopuszczalność zaskarżenia bezczynności prawodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego na podstawie przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy tej ustawy nie kreują bowiem podstaw wniesienia skargi na bezczynność prawodawczą, co znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. W opinii sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że bezczynność organu administracji publicznej może być kwestionowana tylko w takim zakresie, w jakim dopuszczalne jest, na mocy art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a.<sup>22</sup>, zaskarżenie decyzji, postanowień oraz innych aktów

<sup>19</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1994 r., nr 79, poz. 363.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935, 1685; z 2025 r., poz. 769, dalej: p.p.s.a.

lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej<sup>23</sup> oraz tych, do których mają zastosowanie przepisy k.p.a.<sup>24</sup> i Ordynacji podatkowej<sup>25</sup>. Innymi słowy, aby można mówić o możliwej do zaskarżenia bezczynności organu, do jego kompetencji musiałoby należeć wydanie: decyzji administracyjnej; postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończącego postępowanie, a także postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty; postanowienia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie; bądź innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przepisy ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, regulujące zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, nie dopuszczają możliwości orzekania w sprawach skarg na bezczynność w podejmowaniu aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Bezczynność oraz przewlekłe prowadzenie postępowania, o których to stanach mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a., nie dotyczą więc wszystkich działań organów administracyjnych, a jedynie tych aktów i czynności, które zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. Oznacza to, że skarga na bezczynność może być skutecznie wniesiona jedynie w sytuacji dotyczącej organu właściwego do wydania lub podjęcia danych aktów lub czynności w opisanych powyżej formach procesowych. Przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie może zatem stanowić podstawy wniesienia skargi na bezczynność uchwałodawczą organu w zakresie wydania aktu prawa miejscowego o określonej zgodnie z żądaniem skarżącego treści i we wskazanym przez skarżącego przedmiocie. Artykuł 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. nie odsyła bowiem do przepisów art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., które odnoszą się do zaskarżenia aktów prawa miejscowego oraz innych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

Także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w jej aktualnie obowiązującym brzmieniu nie zawiera norm, funkcjonujących na zasadzie przepisów szczególnych, które mogą stanowić podstawę skargi na bezczynność w uchwaleniu przez gminę planu ogólnego. Zarazem jednak organ, który nie wydaje aktu prawa miejscowego – w tym także planu ogólnego – nie realizuje ustawowego nakazu jego wydania, oczywiście pod warunkiem, że taki nakaz w ramach konieczności formalnej istnieje. W konsekwencji może to powodować negatywne skutki

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 111, 497, 621, 622. 769, 820, dalej: Ordynacja podatkowa.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 769, dalej: k.p.a.

<sup>25</sup> Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 grudnia 2024 r., IV SAB/Wr 280/24, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2022 r., IV SAB/Po 161/22, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2024 r., I SAB/Wa 298/23.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 25 marca 2025 r., II OSK 537/24, postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., II GSK 1828/24.

dla interesów prawnych (potencjalnych) adresatów przepisów lokalnych. Stąd też, mając na uwadze konstytucyjne prawo do sądu, należy dążyć do odszukania regulacji, które w przypadku zaniechania przez gminę uchwalenia planu ogólnego umożliwią ochronę interesów prawnych podmiotów dotkniętych stanem pasywności prawodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego.

## PODSTAWY SKARGI NA BEZCZYNNOŚĆ POLEGAJĄCEJ NA NIEUCHWALENIU PLANU OGÓLNEGO GMINY

W ramach hipotezy można wstępnie przyjąć, że podstawę normatywną w przypadku niewydania przez gminę aktu prawa miejscowego w postaci planu ogólnego może stanowić art. 101a ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>27</sup>. To wstępne założenie wymaga jednak weryfikacji, w celu jego potwierdzenia bądź falsyfikacji, w kontekście warunków, które muszą być spełnione, aby wniesiona w tym trybie skarga była dopuszczalna, a następnie skuteczna – została rozpoznana przez sąd administracyjny i ewentualnie odniosła pożądany przez skarżącego skutek.

Zgodnie z art. 101a ust. 1 u.s.g. przepisy art. 101 ustawy (a więc regulacje dotyczące możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej) stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Już nawet tylko pobieżna analiza treści powołanej regulacji wskazuje, że nie może ona stanowić podstawy wniesienia skargi w każdym przypadku. Jest to podyktowane tym, że do uwzględnienia skargi wniesionej w trybie art. 101a u.s.g. konieczne jest istnienie normy prawnej nakazującej organowi gminy wykonanie określonych czynności. Wobec tego musi istnieć opisany ustawowo obowiązek podjęcia przez organ danych czynności, aby można było mówić, w razie jego niewykonania, o bezczynności tego organu<sup>28</sup>.

Wynika stąd *a contrario*, że niezasadna będzie skarga do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy organ ma jedynie możliwość, a nie obowiązek podjęcia aktu lub działania, a więc, inaczej mówiąc, gdy – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – działa w ramach uznania prawotwórczego, a nie gdy przepis *explicite* formułuje nakaz uchwalenia prawa lokalnego. Co jednak szczególnie istotne, Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że zarówno w orzecznictwie<sup>29</sup>, jak i w doktrynie<sup>30</sup> jednolicie przyjmuje się, że do „czynności nakazanych prawem”, o których

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1940, dalej: u.s.g.

<sup>28</sup> Tak np. wyrok NSA z 5 marca 2020 r., II OSK 1131/18, postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2023 r., II SAB/Wr 209/23.

<sup>29</sup> Wyroki NSA z dnia: 29 stycznia 2013 r., II OSK 59/13; 19 września 2013 r., II OSK 1591/13; 12 marca 2020 r., II OSK 3979/19.

<sup>30</sup> P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 1–12.

mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., zalicza się uchwały organów gminy, o ile z przepisów prawa wynika obowiązek ich podjęcia<sup>31</sup>.

W tym miejscu, mając na uwadze powyższe, należałoby rozstrzygnąć, czy ustawodawca nakazuje uchwalenie planów ogólnych. Otóż wykładnia gramatyczna oraz literalna przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje tutaj jednoznaczne rezultaty. Ustawodawca, mocą art. 13a ust. 1 u.p.z.p., zaliczając plan ogólny do kategorii aktów prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.), imperatywnie przesadza, że „dla obszaru gminy (...) rada gminy uchwała plan ogólny gminy (...)”. Jest to więc norma kompetencyjna o charakterze związanym, niepozostawiająca luzu w tworzeniu rozważanych przepisów lokalnych – planu ogólnego gminy. W normie tej ustawodawca nie zdecydował się na zawarcie terminu uchwalenia planów ogólnych. Taki termin można jednak z powodzeniem wyinterpretować z aktu nowelizującego u.p.z.p., a mianowicie z art. 65 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup>. W myśl tego przepisu studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. Jeżeli wiadomo, że plany ogólne mają docelowo zastąpić studia uwarunkowań, to konsekwencją tego jest fakt, że graniczną datę przyjęcia planów ogólnych stanowi dzień 31 grudnia 2025 r., który z kolei jest cezurą obowiązywania studiów. Dla porządku należy poczynić zastrzeżenie, że na mocy art. 4 pkt 2 Ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>33</sup>, termin ten został wydłużony do dnia 30 czerwca 2026 r. W sumie jednak nie powinno budzić kontrowersji stwierdzenie, zgodnie z którym ustawodawca ustanowił określony w czasie obowiązek uchwalenia planów ogólnych.

Dodatkowo dla skuteczności skargi do sądu administracyjnego, wnoszonej na podstawie art. 101a ust. 1 u.s.g., trzeba ponadto wykazać, że niewykonywanie przez organ administracyjny czynności nakazanych prawem negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, czyli że istnieje związek przyczynowy pomiędzy bezczynnością organu gminy w realizacji tego obowiązku a naruszeniem interesu prawnego bądź uprawnienia wnoszącego skargę<sup>34</sup>. Mówiąc wprost, chodzi o dowiedzenie, że w wyniku bezczynności prawodawczej zostały naruszone czyjś interes prawny lub uprawnienie. Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., a do którego odsyła art. 101a ust. 1 u.s.g., musi być oceniany na płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a kwestionowanym aktem (lub skarżeniem bezczynności w jego wydaniu)<sup>35</sup>. Wymaga podkreślenia, że ocena naruszenia interesu

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r., III OSK 6815/21.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1688.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2025 r., poz. 527.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2022 r., II OSK 2723/210.

<sup>35</sup> Zob. postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/OI 765/22, postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2023 r., II SA/Go 83/23, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2023 r., IV SAB/Po 37/23.

prawnego przez akt planistyczny nie musi jednak dotyczyć wyłącznie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż uchwały planistyczne mogą obejmować także uprawnienia lub obowiązki z zakresu prawa gospodarczego, gospodarki nieruchomościami czy prawa cywilnego<sup>36</sup>. Dlatego też naruszenia interesu prawnego można upatrywać na przykład w tym, że brak planu ogólnego będzie czynił niemożliwym planowanie na obszarze gminy, a w konsekwencji – wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych, których podstawę stanowi plan ogólny, co z kolei wpłynie na wartość nieruchomości, możliwość obrotu taką nieruchomością itd. Wprawdzie temu zapatrywaniu z jednej strony można zarzucić, że tak rozumiany interes nie jest w istocie interesem prawnym, gdyż mowa tutaj o zdarzeniach przyszłych oraz potencjalnych, a nie aktualnych i realnych (tymczasem interes prawny – jak wiadomo – winien być właśnie m.in. aktualny i realny). Z drugiej jednak – właściciel nieruchomości, która takim planem nie została objęta, może wywodzić swoje racje polegające na zwalczaniu zaniechania w tym zakresie, argumentując, że nieuchwalenie planu ogólnego narusza jego interes prawny w zakresie, w jakim uniemożliwia lub ogranicza rozporządzanie majątkiem. Interesujący w tym względzie wydaje się wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1065/10, który dotyczył bezczynności rady miasta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy uzdrowskiej. Skład orzekający w sprawie wskazał w swoim rozstrzygnięciu, że źródłem interesu prawnego skarżącej były przepisy prawa materialnego, dotyczące prawa własności, w tym możliwość władania, korzystania i rozporządzania rzeczą. Skarżąca na skutek bezczynności prawodawczej gminy została pozbawiona możliwości rozporządzania nieruchomościami, których była właścicielką i współwłaścicielką, toteż nieuchwalenie planu miejscowego dla obszaru uzdrowiska uniemożliwiło sprzedaż jej działki. Nie ma żadnych przeszkód, aby te spostrzeżenia aplikować także do planów ogólnych gmin.

#### ORZECZENIE SĄDU ADMINISTRACYJNEGO UWZGLĘDNIAJĄCE SKARGĘ NA BEZCZYNNOŚĆ PRAWOTWÓRCZĄ WNIESIONĄ NA PODSTAWIE ART. 101A UST. 1 U.S.G.

Trzeba jednak uwzględnić fakt, że sąd administracyjny, orzekając w sprawie skargi z art. 101a ust. 1 u.s.g., nie może – z uwagi na brak relewantnej regulacji prawnej – określić organowi jednostki samorządu terytorialnego terminu do wydania aktu normatywnego, w tym planu ogólnego<sup>37</sup>. Nie wydaje się ponadto, aby przy orzeczeniu o tego rodzaju bezczynności aktualizował się przepis art. 101a ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym w przypadkach, o których mowa w art. 101a ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy.

<sup>36</sup> Postanowienie NSA z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1781/20.

<sup>37</sup> Zob. M. Wincenciak, *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 537.

Przede wszystkim sąd administracyjny: „orzekając ze skargi z art. 101a u.s.g., może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego na koszt i ryzyko gminy, ale nie jest do tego zobowiązany. Fakultatywność w tej mierze bierze się stąd, że nie zawsze sąd będzie mógł «wyzolować» sprawę skarżącego”<sup>38</sup>. Modelowym przykładem sytuacji, w której zachodzi niemożności takiego „wyzolowania” sprawy, jest właśnie plan ogólny, który będzie uchwalany dla obszaru gminy, a nie poszczególnych, indywidualnie oznaczonych nieruchomości.

Ponadto uzasadnione wątpliwości w omawianym w niniejszym opracowaniu kontekście budzi powierzenie – a w istocie nakazanie – przez sąd administracyjny działania organowi nadzoru nie tylko w imieniu innego organu, lecz również na jego koszt i ryzyko. Takie działanie prowadzi do nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny nie może przecież tworzyć treści aktu prawa miejscowego, tutaj – planu ogólnego, gdyż przyznanie mu takiej kompetencji naruszałoby model sądowej kontroli administracji oraz konstytucyjną zasadę podziału władz. W podobny sposób należy odczytywać nakazanie organowi nadzoru „samodzielnego” podjęcia danego aktu zamiast właściwego organu gminy<sup>39</sup>.

W rezultacie twierdzenie, że norma z art. 101a ust. 2 u.s.g. aktualizuje się zawsze, gdy wojewódzki sąd administracyjny orzeka o bezczynności prawodawczej organu samorządowego, w tym bezczynności prawodawczej, nie znajduje potwierdzenia w wykładni art. 101a u.s.g. Nawet jednak gdyby przyjąć to dość kontrowersyjne założenie, to i tak:

nie prowadzi to do przeniesienia kompetencji prawotwórczych organu gminy na organ administracji rządowej, ponieważ kompetencja ta nadal przynależy do organu gminy. Ponadto, skoro skarga (...) ma stanowić jedną z form gwarancji realizacji zasady praworządności, to wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej na podstawie art. 101a u.s.g. powinny być interpretowane na korzyść ochrony praw jednostki i prawa do sądu<sup>40</sup>.

## DOPUSZCZALNOŚĆ SKARGI NIE NIEZAMIESZCZENIE W PLANIE OGÓLNYM OBSZARU UZUPEŁNIENIA ZABUDOWY

Do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze, czy zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega niezamieszczenie przez gminę w planie ogólnym określonych elementów tego planu.

Powyższa wątpliwość jest zasadna, gdyż zgodnie z art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p. w planie ogólnym określa się: a) strefy planistyczne oraz b) gminne standardy urbanistyczne, podczas gdy według art. 13a ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. w planie ogólnym można określić: a) obszary uzupełnienia zabudowy i b) obszary zabudowy

<sup>38</sup> Z. Niewiadomski, *Art. 101a*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 822.

<sup>39</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo...*, op. cit., s. 328–331.

<sup>40</sup> A. Sidorowska-Ciesielska, *Art. 101a*, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis.

śródmiejskiej. Jest przy tym charakterystyczne, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie możliwe jedynie w wypadku łącznego spełnienia normatywnie określonych przesłanek, z których jedną jest to, aby teren był położony na obszarze uzupełnienia zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.). Konkluzja jest następująca: w obowiązującym stanie prawnym, aby w przyszłości w ogóle możliwe było użycie decyzji o warunkach zabudowy, gmina powinna najpierw uchwalić plan ogólny, określając w nim jednocześnie obszary uzupełnienia zabudowy. Jeżeli natomiast gmina uchwali plan ogólny bez tego komponentu, to decyzje o warunkach zabudowy nie będą mogły być wydawane na obszarze objętym ustaleniami planu. W konsekwencji może to skutkować wystąpieniami z roszczeniami publicznoprawnymi o zawarcie w planie obszarów uzupełnienia zabudowy.

Zawartość art. 13a ust. 4 u.p.z.p. uprawnia do wniosku, że na treść planu ogólnego składają się elementy obligatoryjne określone w pkt. 1 tego przepisu oraz elementy fakultatywne wskazane w pkt. 2. Potwierdza to jednoznacznie sposób, w jaki ustawodawca upoważnił gminę do regulacji elementów konstrukcyjnych planu: z jednej strony posługując się zwrotem kategorię „w planie ogólnym określa się” – pkt 1), natomiast z drugiej – zwrotem niekategorycznym („w planie ogólnym można określić” – pkt 2). Jeżeli tak, to obszar uzupełnienia zabudowy stanowi możliwy, lecz niekonieczny element treściowy planu ogólnego, gdyż jego ujęcie w akcie planistycznym odbywa się w warunkach realizacji kompetencji fakultatywnej. Pogląd ten jest aprobowany w piśmiennictwie, gdzie wskazuje się że:

nie ma konieczności wyznaczania w planie ogólnym gminy obszarów uzupełnienia zabudowy, ponieważ to właśnie od decyzji gminy będzie zależało, czy będzie ona chciała określić takie obszary, gdzie będą wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Gmina może uznać, że pokryje miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego cały obszar gminy i z tego też powodu zbyteczne będzie określenie obszaru uzupełnienia zabudowy<sup>41</sup>.

Ten zamysł wydaje się racjonalny, gdyż dzieląc elementy planu ogólnego na obligatoryjne oraz fakultatywne, ustawodawca dążył do nadania tym aktom planowania przestrzennego zwięzłej formy, w odróżnieniu od nadmiernie rozbudowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>42</sup>.

W rezultacie zawarcie przez gminę w planie ogólnym elementów z art. 13a ust. 4 pkt 2 u.p.z.p., w tym obszarów uzupełnienia zabudowy, stanowi działanie fakultatywne organu jednostki samorządu terytorialnego; gmina może tutaj podjąć działanie albo powstrzymać się od niego. Nie ma zatem możliwości skutecznego wnoszenia skarg na bezczynność organów gmin, które nie będą chciały wyznaczać w planach ogólnych takich obszarów<sup>43</sup>. Tym samym brak wyznaczenia w planie

<sup>41</sup> A. Maziarz, *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5, s. 28. Zob. też: K. Szlachetko, *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 110.

<sup>42</sup> Tak: K. Pawlik, *Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji*, w: P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, s. 59.

<sup>43</sup> M. Nowak, *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11, s. 4.

ogólnym obszarze uzupełnienia zabudowy nie może stanowić samodzielny, skuteczny zarzut względem planu ogólnego<sup>44</sup> i takie działanie gminy nie podlega skardze do sądu administracyjnego. Jest to bowiem celowe, intencjonalne poczynanie prawodawcy lokalnego (gminy), które nie stanowi bezczynności prawotwórczej w przyjętym w tym tekście znaczeniu.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Po przeprowadzonej analizie należałoby się opowiedzieć za dopuszczalnością skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli pomimo upływu określonego przez ustawodawcę terminu gmina nie uchwali planu ogólnego. Wydaje się – i do potwierdzenia tej hipotezy zmierzała niniejsza analiza – że podstawę skargi może wówczas stanowić art. 101a ust. 1 u.s.g. *De lege ferenda* przydałaby się jednak tutaj wyraźna deklaracja ustawodawcy, który dopuszczałby tego rodzaju środek prawny. Jeżeli tak, to stosowna regulacja powinna znaleźć się w materii ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jednoznacznie przyczyniłoby się do przecięcia spekulacji na temat dopuszczalności skarg na bezczynność prawodawczą organów samorządu terytorialnego w tym zakresie. W tej chwili niedopuszczalność tego rodzaju skarg stanowi zasadę, natomiast ich merytoryczne rozpoznawanie przez sądy administracyjne traktowane jest wyjątkowo. W ocenie autora obecnego tekstu, proponowana zmiana stanu normatywnego zapewni realizację prawa do sądu, ale równocześnie wydane w takiej sprawie orzeczenie sądu administracyjnego nie będzie stanowiło nadmiernej ingerencji w samodzielność organów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast nie sposób zgodzić się z poglądem, że podmiotom, których nieruchomości zostaną objęte ustaleniami planu ogólnego, będzie służyło roszczenie publicznoprawne o zawarcie w tym planie jego konkretnych elementów, w tym w szczególności obszaru uzupełnienia zabudowy. Z uwagi bowiem na fakt, że obszar uzupełniania zabudowy, którego ustalenie w planie ogólnym warunkuje dopuszczalność wydawania decyzji o warunkach zabudowy, jest elementem fakultatywnym planu ogólnego, skarga do sądu administracyjnego na niezawarcie tego elementu nie będzie prawnie skuteczna.

## BIBLIOGRAFIA

- Błaszke M., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Kukulska-Koziół A., Leszczyński M., Nowak M.J., Rokicka-Murszewska K., Śleszyński P., Tomczak A.A., *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.

---

<sup>44</sup> M. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024, s. 16.

- Jędrzejczak M., *Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kafar D., *Wprowadzenie*, w: P. Daniel, P. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.
- Król P., *Uznanie w tworzeniu prawa administracyjnego*, w: *Dyskrejonalność w prawie administracyjnym*, red. nauk. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Maziarz A., *Plan ogólny gminy w znolizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5.
- Mijał P., *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, Warszawa 2023.
- Niewiadomski Z., *Art. 101a*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Nowak M.J., *Dziedzic-Bukowska J., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024.
- Nowak M.J., *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11.
- Oleś M., *Fakultatywne działania administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Ostojski A., *Rola norm prawnych w ewolucji planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, R. LXXXV, Wrocław.
- Pawlik K., *Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji*, w: P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.
- Sidorowska-Ciesielska A., *Art. 101a*, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis.
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Szlachetko K., *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.
- Wincenciak M., *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

**Cytuj jako:**

Chmielewski J., *Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność polegającą na nieuchwaleniu planu ogólnego gminy*, „Ius Novum” 2026, nr 2(20), s. 74–88. DOI: 10.26399/iusnovum.v20.2.2026.18/j.chmielewski