

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.01.04>

dr hab. Maciej BŁAŻEWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-2812-8199>

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: maciej.blazewski@uwr.edu.pl

## Aktualizacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

### Streszczenie

Procedura aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma na celu dostosowanie tego planu do zmian prawa oraz zmian uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Procedura aktualizacji jest realizowana w granicach władztwa planistycznego gminy. Swoboda organów gminy dotyczy stwierdzenia potrzeby aktualizacji oraz określenie zakresu i treści aktualizacji.

**Słowa kluczowe:** miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, polityka przestrzenna, władztwo planistyczne, ocena aktualności, bezczynność uchwałodawcza, niewydanie aktu normatywnego, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej.

### Wstęp

Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej określanego planem miejscowym, jest związany z jego miejscem w systemie aktów planowania przestrzennego oraz jego relacją z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi. Plan miejscowy powinien odpowiadać aktualnym wymogom prawa, jak również uwarunkowaniom pozaprawnym. Procedura aktualizacji planu miejscowego, stanowi środek prawny umożliwiający ciągłe jego dostosowywanie do zmieniających się wymogów<sup>1</sup>. Organy gminy podej-

---

<sup>1</sup> Jak podkreśla I. Zachariasz, zasada ciągłości planowania stanowi jedną z zasad działania gminy w obszarze zagospodarowania przestrzennego. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 32*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex/El 2013. T. Bąkowski zauważa, że brak aktualizacji gminnych aktów planowania przestrzennego stanowi zagrożenie dla ładu przestrzennego. T. Bąkowski, *Milczenie organów*

muszą działania w toku tej procedury w granicach swobodnego uznania. Celem opracowania jest określenie granic tej swobody, jak również skutków niewykonania aktualizacji planu miejscowego i charakteru tych skutków.

W opracowaniu zastosowano metodę analityczno-dogmatyczną. Metoda ta umożliwiła przeprowadzenie badań w sposób usystematyzowany. Badania te objęły trzy etapy: interpretację treści, konceptualizację oraz uporządkowanie struktury prawnej. Wykonanie tych etapów badań umożliwiło osiągnięcie celu badawczego w postaci określenia granic swobody organów gminy w toku procedury aktualizacji planu miejscowego. Spójność analizy prawnej jest zapewniana za pomocą uwzględnienia dorobku nauk prawnych oraz orzecznictwa.

## 1. Swoboda gminy w planowaniu przestrzennym

Swoboda organów gminy, która jest właściwa dla ich władztwa planistycznego, odnosi się także do procedury aktualizacji planu miejscowego. Swoboda ta obejmuje dwie płaszczyzny: podjęcie działań aktualizujących lub zaniechanie tych działań. Płaszczyzna swobody podjęcia działań odnosi się do określenia zakresu i treści aktualizacji. Płaszczyzna swobody zaniechania działań oznacza uprawnienie rady gminy do oceny konieczności aktualizacji planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że swoboda ta nie jest bezwzględna. Swoboda ta nie obejmuje bowiem czasowego legalnego zaniechania, czyli sytuacji, gdy rada gminy ma obowiązek podjąć działania aktualizacyjne. Obowiązek ten jest ustanawiany przez przepisy szczególne zawarte w aktach normatywnych rangi ustawy.

## 2. Ocena potrzeby aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Pierwszy etap procedury aktualizacji planu miejscowego obejmuje przygotowanie oceny aktualności tego aktu, jak również przekazanie wyników tej oceny radzie gminy. Organem właściwym w tym etapie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Prawodawca nałożył na niego obowiązek przygotowania tej oceny i przekazanie ich wyników przynajmniej raz w ciągu kadencji rady gminy<sup>2</sup>.

---

*gminy w sprawach tadu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 21. Problem negatywnych skutków niewykonania aktualizacji gminnych aktów planowania przestrzennego został przedstawiony także w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa 2017, s. 23–27.

<sup>2</sup> Art. 32 ust. 1–2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), dalej u.p.z.p. Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2022 r., II SA/Op 183/22, CBOSA. Zob. też E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, El/Lex 2006; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 32*, [w:] K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex/El 2014; M. Wincenciak, *Komentarz do art. 32*, [w:]

Przedmiotem oceny aktualności jest stan prawny oraz stan faktyczny. Ocena stanu prawnego obejmuje dwie płaszczyzny. Pierwsza płaszczyzna odnosi się do zgodności planu miejscowego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego<sup>3</sup> lub z innymi aktami planowania przestrzennego, w tym z planem ogólnym<sup>4</sup>. Druga płaszczyzna obejmuje ocenę potrzeby uwzględnienia sytuacji prawnych nieruchomości położonych w obszarze obowiązywania planu miejscowego<sup>5</sup>. Sytuacja ta jest kształtowana w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>6</sup> lub decyzji o ustaleniu warunków zabudowy<sup>7</sup>. Ocena stanu faktycznego odnosi się do istniejącego lub planowanego sposobu zagospodarowania przestrzeni. Ocena ta obejmuje m.in. analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, analizę postępów w opracowaniu planu miejscowego, jak również rozpatrzenie wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego<sup>8</sup>.

Wyniki te mają deklaratoryjny charakter, ponieważ zawierają one opis stanu zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy.

Czynności przygotowania przez wójta wyników oceny i przekazanie ich radzie gminy stanowią czynność materialno-techniczną. Są one czynnościami o charakterze nie-władczym, ponieważ obejmują one zebranie i przekazanie informacji. Czynności te mają także wewnętrzny charakter, ponieważ mają one miejsce pomiędzy organami administracji publicznej będącymi częścią struktury organizacyjnej jednej gminy.

### 3. Uchwała rady gminy w przedmiocie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Drugi etap procedury aktualizacji gminnych planu miejscowego obejmuje przyjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie aktualności miejscowego planu

---

A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, Lex/El 2021.

<sup>3</sup> W świetle wykładni systemowej art. 33 w zw. z art. 32 u.p.z.p., procedura aktualizacji planu ogólnego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może mieć miejsce, gdy nastąpią zmiany przepisów ustawowych, w wyniku którego powstanie sytuacja niezgodności dotychczasowych gminnych aktów planowania przestrzennego ze zmienionymi przepisami ustawowymi.

<sup>4</sup> Zob. I. Zachariasz, op. cit.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Art. 32 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> W świetle art. 32 ust. 1 u.p.z.p., wójt, oceniając aktualność planu ogólnego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia m.in. postępy w opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego. Zob. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II OSK 3272/20, CBOSA. Jak zaznaczył I. Zachariasz, wnioski zgłaszane do przygotowywanej oceny aktualności gminnych aktów planowania przestrzennego mogą składać podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne. I. Zachariasz, op. cit.

zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup>. Rada gminy może przyjąć tę uchwałę jedynie wówczas, gdy w świetle wyników oceny aktualności wykonanej w pierwszym etapie procedury aktualizacji plan miejscowy jest nieaktualny<sup>10</sup>. Rada gminy posiada swobodę podjęcia tej uchwały. Swoboda rada gminy jest związana z jej władztwem planistycznym. Należy wyróżnić dwie płaszczyzny swobody rady gminy. Po pierwsze, uchwała ta ma fakultatywny charakter. Prawodawca nie wyznacza radzie gminy terminu podjęcia tej uchwały, a zatem zaniechanie jej podjęcia nie stanowi bezczynności rady gminy<sup>11</sup>. Po drugie, rada gminy może samodzielnie określić treść tej uchwały, niezależnie od wyników oceny aktualności<sup>12</sup>. Samodzielność określenia treści uchwały ma względny charakter. Uchwała ta powinna być bowiem zgodna z wymaganiami przepisów prawa, jak również z planem ogólnym<sup>13</sup>.

Uchwała ma charakter deklaratoryjny. Rada gminy, podejmując tę uchwałę, stwierdza aktualność lub nieaktualność planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że podejmując tę uchwałę, rada gminy powinna uwzględnić ocenę aktualności przygotowaną przez wójta, jak również własną ocenę aktualności planu miejscowego<sup>14</sup>.

Uchwała w przedmiocie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem kierownictwa wewnętrznego<sup>15</sup>. Jej podjęcie nie

<sup>9</sup> Art. 32 ust. 2 u.p.z.p.

<sup>10</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 61/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2130/18, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2019 r., II SA/Wr 324/19, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2021 r., II SA/OI 827/21, CBOSA.

<sup>11</sup> W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, że prawodawca nie ustanawia terminu, w jakim rada gminy powinna przyjąć uchwałę w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego. Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2020 r., II SAB/Łd 104/19, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2022 r., II SA/Op 183/22, CBOSA. Częściowo odmienne stanowisko przedstawia T. Bąkowski, który wskazuje, że rada gminy ma obowiązek podjęcia uchwały w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli w świetle przygotowanej przez wójta oceny, te akty planowania przestrzennego są nieaktualne. T. Bąkowski, op. cit., s. 20.

<sup>12</sup> Rada gminy nie jest związana oceną aktualności przygotowaną przez wójta. Rada gminy może zatem w sposób odmienny ocenić aktualność planu miejscowego.

<sup>13</sup> W literaturze wskazuje się, że uchwała rady gminy w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego powinna wypełniać wymagania określone w przepisach prawa, m.in. w u.p.z.p. Zob. E. Radziszewski, op. cit.; M. Wincenciak, op. cit.

<sup>14</sup> Rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opiera się na opinii wójta dotyczącej aktualności planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że podejmując tę uchwałę, rada gminy powinna uwzględnić ocenę aktualności przygotowaną przez wójta, jak również własną analizę aktualności planu miejscowego. Gmina posiada bowiem swobodę podjęcia tej uchwały. Swoboda ta odnosi się także do określenia potrzeby aktualizacji.

<sup>15</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA; I. Zachariasz, op. cit.; J. Dziedzic-Bukowska, op. cit.; M. Wincenciak, op. cit.

wpływa na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej<sup>16</sup>. Przedmiotem tej uchwały jest określenie gminnej polityki przestrzennej, czyli wskazanie niezbędnych działań planistycznych<sup>17</sup>. Zaznaczenia wymaga, że skutkiem tej uchwały nie jest stwierdzenie nieważności planu miejscowego. Plan miejscowy nadal obowiązuje w porządku prawnym<sup>18</sup>. Rada gminy w tej uchwale ustanawia obowiązek zmiany planu miejscowego<sup>19</sup>.

#### 4. Procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Trzeci etap procedury aktualizacji planu miejscowego obejmuje przyjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego planu, w sposób zgodny z podjętą w drugim etapie uchwałą w sprawie jego aktualności. Rada gminy nie jest jednak ograniczona terminem wykonania tego obowiązku<sup>20</sup>.

Zaznaczenia wymaga, że zmiana planu miejscowego może być przeprowadzona niezależnie od procedury aktualizacji tego planu<sup>21</sup>. Zmiana planu miejscowego nie stanowi wówczas trzeciego etapu procedury jego aktualizacji, lecz jest podejmowana niezależnie od tej procedury. Przepisy prawa nadają radzie gminy kompetencję podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tych aktów planowania przestrzennego z zasady w ramach uznania administracyjnego<sup>22</sup>. Możliwe są zatem trzy sytuacje, w których zmiana planu miejscowego jest niezależna od rezultatów procedury aktualizacji.

---

<sup>16</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA. Jak słusznie podkreślił M. Wincenciak, uchwała rady gminy w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego jako akt kierownictwa wewnętrznego nie wiąże w stosunkach zewnętrznych. M. Wincenciak, op. cit. Podobnie uważa I. Zachariasz, op. cit.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018, II OSK 3495/18, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., II SA/Sz 97/20, CBOSA.

<sup>18</sup> Jak podkreślił WSA w Łodzi, w wyroku z dnia 7 lipca 2022 r., stwierdzenie nieaktualności gminnego aktu planowania przestrzennego nie skutkuje automatyczną nieważnością lub uchyleciem tego aktu. Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2022 r., II SA/ Łd 228/22, CBOSA. Podobnie uważa M. Wincenciak, op. cit.

<sup>19</sup> Jak zaznacza M. Wincenciak, uchwała rady gminy w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego obliguje ten organ do podjęcia działań nakierowanych na zmianę tego aktu planowania przestrzennego. M. Wincenciak, op. cit.

<sup>20</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2130/18, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA; M. Wincenciak, op. cit.

<sup>21</sup> Jak podkreśla J. Dziedzic-Bukowska, zmiana gminnych aktów planowania przestrzennego może nastąpić niezależnie od procedury aktualizacji tych aktów, określonej w art. 32 u.p.z.p. Zob. J. Dziedzic-Bukowska, op. cit.

<sup>22</sup> Jak słusznie podkreślił WSA w Gdańsku, w wyroku z dnia 25 września 2008 r., planowanie miejscowe z zasady ma charakter fakultatywny, co oznacza, że organy gminy posiadają jednocześnie uprawnienie do odstąpienia od czynności planistycznych, jak również uprawnienie do

Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy rada gminy stwierdzi nieaktualność planu miejscowego, a w konsekwencji w uchwale nakłada na siebie obowiązek zmiany tego planu. Prawodawca nie określa jednak terminu wykonania tego obowiązku<sup>23</sup>. Przepisy prawa nie ustanawiają zatem skutków prawnych w sytuacji, gdy rada gminy pozostaje bezczynna względem wykonania tego obowiązku<sup>24</sup>.

Druga sytuacja ma miejsce, gdy rada gminy nie stwierdzi nieaktualności planu miejscowego w drugim etapie procedury aktualizacji, jednakże później rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Przedmiotem nieaktualności tego planu może być np. jego niezgodność ze zmienionymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, co nie mieściło się w zakresie oceny aktualności wykonywanej przez wójta w pierwszym etapie procedury aktualizacji.

Trzecia sytuacja ma miejsce, gdy rada gminy podejmie uchwałę w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego planu, jednakże przedmiot tych uchwał nie jest tożsamy. Rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nakłada na siebie, jak również na wójta, obowiązek podjęcia działań w celu zmiany tego planu, jednakże wykonanie tego obowiązku nie jest ograniczone terminem. Jednocześnie uchwała w sprawie aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie nakłada na radę gminy obowiązku zaniechania zmiany tego planu w sposób niezgodny z tą uchwałą. Zmiana planu miejscowego pozostaje bowiem w zakresie swobody organów gminy właściwej dla władztwa planistycznego.

## 5. Skutki niewykonania aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Należy wyróżnić dwa rodzaje sytuacji prawnych związanych z niewykonaniem aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

---

wszczęcia procedury i określenia obszaru objętego planem miejscowym. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Gd 286/08, CBOSA. Jak zauważa K. Rokicka, proces uchwalania planu miejscowego ma charakter fakultatywny i zależy od uznania rady gminy, w przeciwieństwie do procesu uchwalania lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pogląd ten wydaje się pozostać aktualnym pomimo wyrażania go w stanie prawnym, w którym obowiązywały przepisy prawne regulujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 17.

<sup>23</sup> Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA.

<sup>24</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA.

Pierwszy rodzaj sytuacji prawnej obejmuje brak sankcji prawnych w związku z: 1. niewykonaniem przez wójta obowiązku oceny aktualności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 2. niepodjęciem przez radę gminy uchwały w przedmiocie aktualności tego planu; 3. niepodjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia tego planu, jeżeli potrzeba tej zmiany wynika z innych przyczyn niż nowelizacja przepisów prawa. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że prawodawca nie ustanowił systemu sankcji względem organów gminy, które nie podejmują działań aktualizujących plan miejscowy, ponieważ aktualizacja stanowi samodzielne wykonanie zadań własnych gminy w postaci kształtowania polityki przestrzennej<sup>25</sup>. Zaznaczenia wymaga także, że prawodawca nałożył jedynie na wójta obowiązek oceny aktualności planu miejscowego raz w ciągu kadencji rady gminy. Pozostałe dwa rodzaje działań mają fakultatywny charakter<sup>26</sup>.

Drugi rodzaj sytuacji prawnych odnosi się do czasowego legalnego zaniechania, gdy obowiązek zmiany planu miejscowego jest określony w przepisach szczególnych. Rezultatem zaniechania jest sprzeczność dotychczasowego planu miejscowego ze zmienionymi przepisami prawa, ze względu na nieuchwalenie zmiany tego planu. Należy zatem wyróżnić dwie płaszczyzny naruszenia prawa w obrębie tej sytuacji prawnej. Pierwsza płaszczyzna dotyczy naruszenia prawa polegającego na nieuchwaleniu zmiany planu miejscowego. Druga płaszczyzna odnosi się do naruszenia prawa będącego efektem zaniechania, a zatem jest ona związana z niezgodnością aktualnego planu miejscowego z obowiązującymi po zmianach przepisami prawa.

Płaszczyzna dotycząca nieuchwalenia zmian planu miejscowego obejmuje jedynie skutek cywilnoprawny.

Należy jednak podkreślić, że w nauce prawa wyrażane są niejednolite poglądy odnoszące się do skutków administracyjnoprawnych zaniechania podjęcia uchwał przez radę gminy. W świetle pierwszego poglądu, nie ma podstawy prawnej do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność prawotwórczą organów gminy. Zgodnie z drugim poglądem, podstawą prawną wniesienia tego skargi jest art. 101a u.s.g., który odnosi się do zaniechania jakichkolwiek czynności prawnych w sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>27</sup>. Po-

<sup>25</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2020 r., II SAB/Łd 104/19, CBOSA.

<sup>26</sup> Jak podkreśla J. Dziedzic-Bukowska, rada gminy nie ma obowiązku podjęcia uchwały w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego, ponieważ prawodawca nie wyznaczył terminu podjęcia tej uchwały. J. Dziedzic-Bukowska, op. cit.

<sup>27</sup> Zaznaczenia wymaga, że w literaturze nie ma jednolitych poglądów dotyczących możliwości skutecznego wniesienia skargi na bezczynność prawotwórczą organów gminy. Jak podkreśla D. Dąbek, skarga na niewykonanie czynności nakazanej prawem, wniesiona na podstawie art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g., nie obejmuje bezczynności prawodawczej. D. Dąbek, *Komentarz do*

prawny wydaje się pierwszy pogląd. Sąd administracyjny nie wydaje bowiem orzeczeń, których przedmiotem byłaby beczynność prawodawcza organów gminy. Zaznaczenia także wymaga, że beczynność prawodawcza nie skutkuje wszczęciem postępowania nadzorczego przez wojewodę<sup>28</sup>. Wojewoda nie podejmuje bowiem rozstrzygnięcia nadzorczego, którego przedmiotem byłaby ta beczynność.

Skutek cywilnoprawny odnosi się do zaniechania podjęcia uchwały w sprawie sporządzenia planu miejscowego. Skutek ten obejmuje powstanie po stronie podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej roszczenia o naprawienie szkody majątkowej. Skutek ten ma miejsce, gdy zmiana planu miejscowego jest wymagana zmianą przepisów prawnych rangi ustawy, a podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej ma interes prawny w zmianie tego aktu. Podmiot ten może wówczas bezpośrednio złożyć powództwo o zapłatę świadczenia odszkodowawczego do sądu powszechnego. Sąd ten rozstrzyga, czy zaniechanie organu gminy nastąpiło w sposób niezgodny z prawem<sup>29</sup>.

Płaszczyzna dotycząca niezgodności aktualnego planu miejscowego z obowiązującymi po zmianach przepisami prawa jest efektem beczynności prawodawczej rady gminy. Płaszczyzna ta obejmuje jednocześnie zarówno skutek administracyjnoprawny, jak również skutek cywilnoprawny.

Skutkiem administracyjnoprawnym może być wyrok sądu administracyjnego, w którym ten sąd stwierdza nieważność planu miejscowego<sup>30</sup> lub stwierdza, że plan miejscowy został wydany z naruszeniem prawa<sup>31</sup>. Skarga ta może

---

*art. 101a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, El/Lex 2022. Odmiennego zdania jest A. Matan, który zaznacza, że skarga na beczynność organu gminy, wniesiona na podstawie art. 101a u.s.g., może obejmować m.in. beczynność uchwałodawczą rady gminy, jeżeli przepisy prawa nakładają na ten organ obowiązek podjęcia uchwały. A. Matan, *Komentarz do art. 101a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, El/Lex 2021. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym, nie jest dopuszczalna skarga na beczynność organu gminy w przedmiocie uchwały o zmianie planu miejscowego. Zob. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA; Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA.

<sup>28</sup> Jak zauważył WSA w Opolu, w wyroku z dnia 29 września 2022 r., niepodjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie aktualności aktów planowania przestrzennego, oznacza czasowe legalne zaniechanie, które jednak nie może zostać objęte postępowaniem nadzorczym. Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2022 r., II SA/Op 183/22, CBOSA.

<sup>29</sup> W świetle art. 417<sup>1</sup> § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej KC, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

<sup>30</sup> Art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), dalej p.p.s.a., w zw. z art. 101 ust. 4 u.s.g. w zw. z *a contrario* art. 94 ust. 1 u.s.g. oraz art. 91 ust. 1 u.s.g.

<sup>31</sup> Art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 4 u.s.g. w zw. z *a contrario* art. 94 ust. 2 u.s.g. oraz art. 91 ust. 4 u.s.g.



być zatem złożona także, gdy stan niezgodności planu miejscowego z przepisami prawa, powstał w pewnym okresie po wejściu w życie tego planu. Zaznaczenia wymaga, że z zasady w tej sytuacji wojewoda nie będzie mógł wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie sprzeczności planu miejscowego ze zmienionymi przepisami prawa. Wojewoda, jako organ nadzoru, może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu tego planu<sup>32</sup>. Zmiana przepisów prawa, która będzie skutkować powstaniem obowiązku zmiany planu miejscowego, ma z zasady miejsce w okresie późniejszym.

Skutek cywilnoprawny obejmuje powstanie po stronie podmiotu zewnętrznego wobec administracji roszczenia o naprawienia szkody majątkowej. Zaznaczenia wymaga, że realizacja tego roszczenia może mieć miejsce, gdy sąd administracyjny wydał wcześniej wyrok, w którym stwierdził nieważność planu miejscowego lub stwierdził, że ten plan został wydany z naruszeniem prawa. Wyrok sądu administracyjnego stanowi prejudykat, na którego podstawie podmiot zewnętrzny wobec administracji może złożyć powództwo o zapłatę świadczenia odszkodowawczego do sądu powszechnego<sup>33</sup>.

## Zakończenie

Procedura aktualizacji planu miejscowego jest środkiem prawnym umożliwiającym dostosowanie tych aktów do zmienianych przepisów prawa, jak również do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Organom gminy pozostawiona została znacząca swoboda, która obejmuje stwierdzenie potrzeby aktualizacji oraz określenie zakresu i treści aktualizacji. Swoboda ta jest jednym z elementów władztwa planistycznego organów gminy i jest właściwa dla każdego z etapów procedury aktualizacji planu miejscowego. Ze względu na znaczący zakres tej swobody, naruszenie obowiązków aktualizacji planu miejscowego wiąże się z negatywnymi skutkami prawnymi jedynie wówczas, gdy aktualizacja tych aktów była wymagana ze względu na zmianę przepisów prawa. Skutki te mogą mieć charakter administracyjnoprawny lub cywilnoprawny.

## Bibliografia

### Wykaz literatury

Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samo-rząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.

<sup>32</sup> Art. 91 ust. 1 u.s.g.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 1 KC, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

- Dąbek D., *Komentarz do art. 101a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, El/Lex 2022.
- Dziedzic-Bukowska J., *Komentarz do art. 32*, [w:] K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex/El 2014.
- Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa 2017.
- Matan A., *Komentarz do art. 101a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, El/Lex 2021.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, El/Lex 2006.
- Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Wincenciak M., *Komentarz do art. 32*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, Lex/El 2021.
- Zachariasz I., *Komentarz do art. 32*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex/El 2013.

### **Wykaz orzecznictwa**

- Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2130/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 3495/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II OSK 3272/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Gd 286/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 61/18, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2019 r., II SA/Wr 324/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., II SA/Sz 97/20, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2021 r., II SA/OI 827/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2022 r., II SA/Łd 228/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2022 r., II SA/Op 183/22, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3158/18, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2019 r., IV SAB/Wa 1409/19, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2020 r., II SAB/Łd 104/19, CBOSA.

### **Wykaz aktów normatywnych**

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

## **Procedure of getting topicality of acts of spatial developments**

### **Abstract**

The aim of procedure of getting topicality of local spatial development plans is adapting these acts to changes of the law and changes in socio-economic conditions. This procedure is accurate to the scope of planning sovereignty. The discretion of the commune authorities concerns the neediness of getting topicality and define of the scope and content of this topicality.

**Keywords:** local spatial development plans, spatial policy, planning sovereignty, survey of topicality, inaction of legislative, non-issuance of a normative act, liability for damages of public authority.