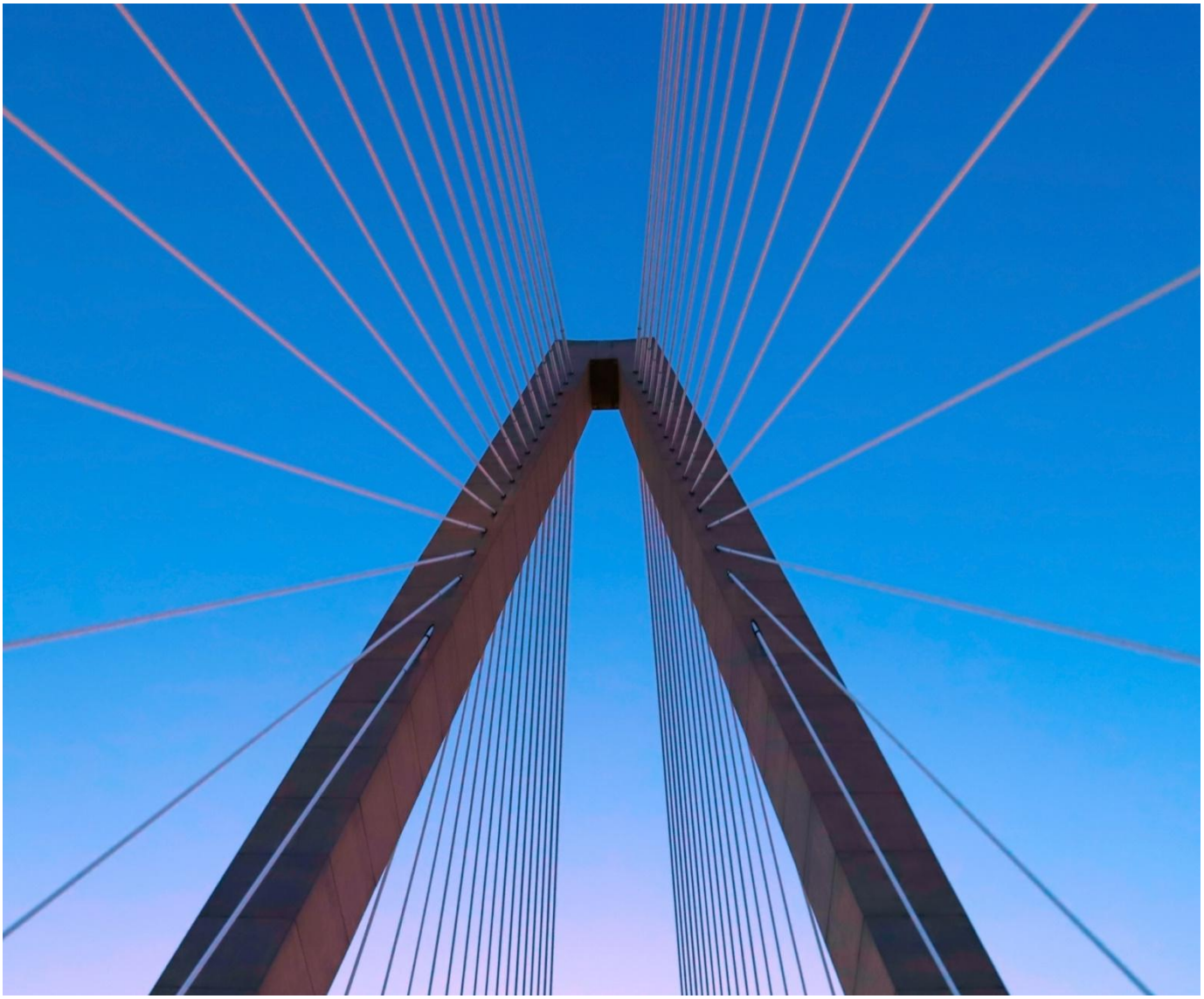
listopad 2026 r.



Proces Inwestycyjny

Wydanie 5/2026

W przekazywanych Państwu newsletterach wiele miejsca poświęcaliśmy reformie planistycznej. Bez wątpienia stanowi ona jedno z najważniejszych dla procesu inwestycyjnego wydarzeń w perspektywie ostatniej dekady, a poniekąd jej symbolem stały się plany ogólne – nowe dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, które, zachowując bardziej generalny charakter, miały w zamierzeniu ustawodawcy uporządkować ład przestrzenny w gminach. Liczne środowiska urbanistyczne, architektoniczne i samorządowe pokładały nadzieję w przynoszonych przez reformę rozwiązaniach – ganiony często jako smutne dziedzictwo „dzikiej transformacji ustrojowej" chaos miejskiej przestrzeni miał ustąpić urbanistycznemu porządkowi ukierunkowanemu na człowieka, sprzyjającemu wyrafinowanej i racjonalnej estetyce publicznej przestrzeni.

Czas pokaże, czy cele te zostaną faktycznie osiągnięte. To, co pokazały już pierwsze miesiące wdrożenia tej reformy, kreśli mniej optymistyczny obraz nowego stanu prawnego. W chwili, gdy przygotowujemy ten numer newslettera, ledwie połowa polskich gmin zdołała – i to ponosząc astronomiczne koszty usług zewnętrznych – przygotować i uchwalić plany ogólne. Co gorsza, plany te nie zawsze respektują słuszne interesy lokalnych społeczności, przedsiębiorców i potencjalnych inwestorów. Nie są wcale rzadkie przypadki, w których takie lub inne postanowienia planu ogólnego blokują nie tylko nowe inwestycje, ale także **radykalnie ograniczają korzystanie z własnej nieruchomości**, nawet w tak krańcowych sytuacjach, jak konieczność odbudowy domu po losowych zniszczeniach.

Wiele planów ogólnych budzi zatem zrozumiały sprzeciw, czasem głośny społecznie i medialnie. Przepisy prawa pozwalają jednak – przynajmniej teoretycznie – usunąć z obrotu niekorzystne plany ogólne. Wiele podmiotów próbowało już tej możliwości. I choć orzecznictwo sądów administracyjnych na razie nie jest po stronie właścicieli nieruchomości, nie oznacza to, że będzie tak w każdym przypadku, zwłaszcza że jeszcze nie jest liczne. Tym bardziej zatem więc warto przyjrzeć się przepisom dotyczącym zaskarżania planów ogólnych, co też prezentujemy Państwu w niniejszym wydaniu newslettera.

Ufając, że prezentowana problematyka Państwa zainteresuje, zachęcamy do lektury.

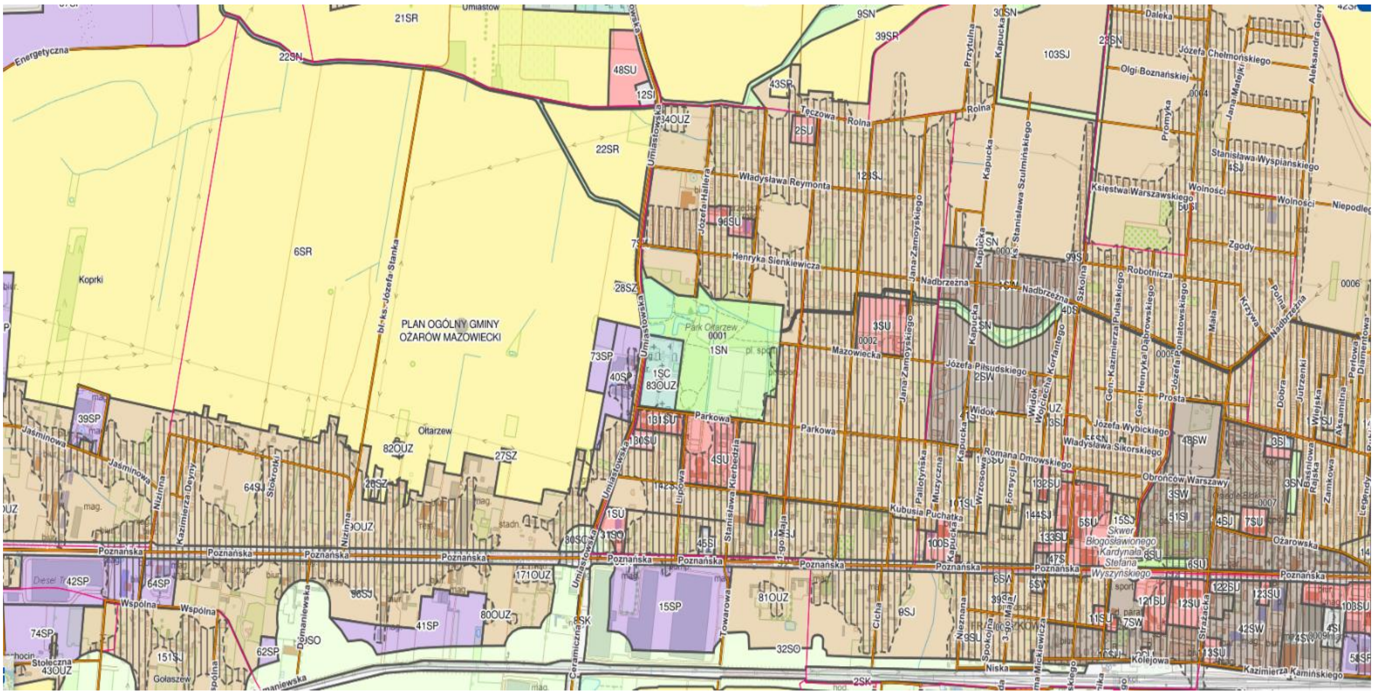
Rola planu ogólnego w polityce urbanistycznej gminy

Zakres planów ogólnych i tryb ich uchwalania został uregulowany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.). Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez radę gminy dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu. Określa on – obligatoryjnie – **strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne**, a fakultatywnie także obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej.

Należy przy tym podkreślić, że plan ogólny nie zastępuje planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu (potocznie zwane wuzetkami, WZ). Rozwiązania te pozostają w prawie polskim, ale wprowadzenie planów ogólnych ogranicza organom administracji publicznej swobodę w kształtowaniu ich treści, a nawet dopuszczalności ich wydania. Jak bowiem stanowi 13a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy sporządzaniu planu miejscowego uwzględnia się wyznaczone w planie ogólnym obszary zabudowy śródmiejskiej, a dla decyzji WZ plan ogólny stanowi podstawę prawną w zakresie wyznaczonych w nim obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy śródmiejskiej. O tym, jak duże znaczenie przepis ten ma dla inwestorów, przekonywaliśmy w **poprzednich wydaniach newslettera**. Przypomnijmy tu tylko, że wraz z wejściem w życie kolejnej partii przepisów reformy planistycznej, ustała możliwość uzyskiwania przez inwestorów decyzji WZ poza obszarami wskazanymi w planach ogólnych jako obszary uzupełnienia zabudowy. Innym problemem pozostaje uniemożliwienie realizacji inwestycji na obszarach, które zgodnie z planem ogólnym stały się strefami otwartymi (w praktyce w strefach takich nie będzie możliwości uzyskania WZ).

Niekorzystny plan ogólny: czy można jeszcze cokolwiek zmienić?

Ujmując rzecz krócej, plan ogólny, jeśli nie został przez gminę przygotowany w sposób na tyle elastyczny, aby nie blokował perspektyw rozwoju budownictwa w danej miejscowości, ogranicza zakres, w jakim potencjalny inwestor może wykorzystać nieruchomość na cele budowlane. Pewna **arbitralność** – w praktyce nieunikniona – planów ogólnych niejednokrotnie prowadzi do sytuacji, w której sąsiadujące ze sobą nieruchomości przedstawiają zupełnie inny potencjał biznesowy. To z kolei stawia ich właścicieli w niekorzystnym położeniu. Czy mogą oni zatem doprowadzić do zmiany planu ogólnego, przynajmniej w części dotyczącej najbliższej okolicy ich nieruchomości? Choć teoretycznie gmina – wskutek nacisku społecznego lub lobbingu – może zmienić uchwałę w zakresie planu ogólnego, wobec trudności organizacji i kosztów związanych z jego uchwaleniem wydaje się to jednak mało prawdopodobne. Większych szans na modyfikację postanowień planu wolno upatrywać w jego zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Rozpoznając skargę na plan ogólny, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).



Wskazaliśmy już, że plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, przyjętym przez radę gminy w drodze uchwały. Wynika stąd, że akt taki można zaskarżyć na podstawie art. 101 ust. 1–2a **ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.). Stanowi on, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skarga taka może zostać wniesiona do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub w imieniu grupy mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Nie będzie jednak dopuszczalna, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. Regulacją korzystną dla inwestorów jest natomiast dopuszczalność stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego, także po upływie roku od dnia jej podjęcia (art. 94 ustawy o samorządzie gminnym wyłącza ten termin w stosunku do aktów prawa miejscowego).

Sukces wymaga precyzji: podstawa zaskarżenia planów ogólnych

Przepisy prawa jasno wskazują, że zaskarżenie planu ogólnego – tak jak innych aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu gminnego – pozostaje dopuszczalne. Inwestor staje tu jednak przed pytaniem na wskroś praktycznym – jaka jest szansa, aby przez zaskarżenie takiego planu do sądu administracyjnego poszerzyć możliwości wykorzystania własnej działki na zamierzone cele budowlane?

Pierwszym z ograniczeń jest konieczność wykazania, że **plan ogólny naruszył „interes prawny lub uprawnienie”**. W praktyce może się to okazać nieoczywiste – plan ogólny musi bowiem naruszać taki interes inwestora, który wynika z przepisu prawa (np. ustawy szczegółowej). Sam fakt, że gmina radykalnie zawęziła zakres dopuszczalnego wykorzystania działki, będzie niewystarczający. Logika systemu planowania przestrzennego w Polsce jest bowiem jasna: gmina przez plany ogólne (plany miejscowe, decyzje WZ) kształtuje ład przestrzenny na swoim obszarze, a decyzja co do określonych kierunków planowania przestrzennego ma charakter *de facto* polityczny.

Wobec niemożliwości oparcia zaskarżenia planu ogólnego na prostym niezadowoleniu z poszczególnych postanowień planu ogólnego **podstawy prawnej jego zaskarżenia** należy szukać raczej w warstwie formalnej i proceduralnej. Mogą ją stanowić naruszenia przez organy:

- procedury (trybu) przygotowania i uchwalenia planu,
- zasad sporządzenia planu: zakres i forma planu ogólnego są drobiazgowo uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzeniach wydanych na jej podstawie
- właściwości organu, który uchwalił plan ogólny.

Udowodnienie, że do naruszeń tych doszło, wymaga bardzo skrupulatnej analizy procesu przygotowania i uchwalenia planu oraz zestawienia treści planu z wymaganiami, jakie stawiają przepisy prawa.

Skuteczne zaskarżenie planu ogólnego, choć prawnie możliwe, wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniami. Nierzadko będzie wymagać poszukiwania niuansów proceduralnych lub merytorycznych, które wpłynęłyby na legalność tego aktu prawa miejscowego. Na razie sądy administracyjne **odrzucają przedmiotowe skargi** (np. postanowienie WSA w Gliwicach z 11.06.2026 r., sygn. akt II SA/Gl 161/26), przede wszystkim **kwestionując interes prawny** skarżącego. Być może obraz ten zmieni się wraz z rozpoznaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg na niekorzystne dla właścicieli (inwestorów) orzeczenia WSA.

Zaskarżenie planu ogólnego: wsparcie GWW

Niezależnie jednak od przyszłej ewolucji stanu prawnego i linii orzeczniczych podjęcie działań ukierunkowanych na usunięcie z obrotu planu ogólnego będzie wymagać wsparcia doświadczonego doradcy. Prawnicy GWW prowadzą obecnie postępowania, których przedmiotem jest zaskarżenie planu ogólnego.

Więcej na temat usług naszego zespołu: https://gww.pl/obszary/nieruchomosci/.

Zapraszamy do kontaktu



Martyna Sługocka

radca prawny, partner GWW
Martyna.Slugocka@gww.pl



Marek Szymanek

radca prawny, partner zarządzający GWW
Marek.Szymanek@gww.pl

Zastrzeżenie:

Newsletter o prawie nieruchomości i zawarte w nim publikacje nie stanowią doradztwa prawnego ani nie są narzędziem służącym do oceny i rozstrzygania pod względem prawnym konkretnych przypadków. Każdy przypadek wymaga przeprowadzenia indywidualnej analizy stanu faktycznego oraz indywidualnej oceny stanu prawnego.

GWW Grynhoff i Partnerzy
Radcowie Prawni
i Doradcy Podatkowi sp. p.

ul. Książęca 4
00-498 Warszawa
tel. +22 212 00 00
warszawa@gww.pl

www.gww.pl