Minister
Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DPR-IV.054.8.2026
Warszawa, 23 października 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 20138 w sprawie sposobu postępowania organów gminy z wnioskami o ustalenie warunków zabudowy złożonymi w okresie od dnia 1 września 2026 r. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 20138 z 8 października 2026 r. posłów na Sejm RP: Pana Krzysztofa Habury, Pana Łukasza Horbatowskiego i Pana Bartosza Zawiei, w sprawie sposobu postępowania organów gminy z wnioskami o ustalenie warunków zabudowy złożonymi w okresie od dnia 1 września 2026 r. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, przekazuję poniższe wyjaśnienia.

Na wstępie pragnę wyjaśnić, że w myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.; dalej upzp), kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Organ centralny nie ma prawa w owo władztwo planistyczne ingerować. Na żadnym etapie postępowań w sprawach indywidualnych obowiązujące przepisy nie uprawniają ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do ingerencji w prowadzone przez właściwe organy postępowania, ani wydawania tym organom wytycznych. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie może rozstrzygać indywidualnych spraw administracyjnych zastrzeżonych do kompetencji właściwych organów. Zadania realizowane przez gminę w zakresie planowania przestrzennego należą do zadań własnych gminy, tym samym organami właściwymi do rozpatrywania ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie są organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy jest postępowaniem administracyjnym, do którego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej Kpa) oraz regulacje szczególne zawarte w upzp. Zaznaczam, że właściwym do interpretacji ogólnych zasada prowadzenia postępowania administracyjnego określonych w Kpa jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 7 Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

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

W art. 61 ust 1 upzp określono warunki konieczne do łącznego spełnienia, aby decyzja o warunkach zabudowy mogła być wydana. Niespełnianie przynajmniej jednego z nich powoduje konieczność odmowy wydania takiej decyzji.

W rezultacie ostateczne rozstrzygnięcie sprawy wymaga łącznego zastosowania przepisów proceduralnych wynikających z Kpa oraz materialnoprawnych przepisów zawartych w upzp z uwzględnieniem regulacji przejściowych ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.; dalej nowelizacji upzp). Organ rozpatrujący wniosek o ustalenie warunków zabudowy zobowiązany jest do uwzględnienia ogólnych zasad postępowania administracyjnego, ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz dokonania oceny spełnienia ustawowych warunków dopuszczających wydanie decyzji.

Zgodnie z art. 59 ust. 3 nowelizacji upzp wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od dnia 1 września 2026 r. jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu położonego w więcej niż jednej gminie – jeżeli w tych gminach weszły w życie plany ogólne gmin. Stosownie do art. 59 ust. 4 nowelizacji upzp warunku tego nie stosuje się do terenów zamkniętych.

Kwestia wyboru właściwej formy zakończenia sprawy, w której wniosek o ustalenie warunków zabudowy został złożony po 31 sierpnia 2026 r., a w gminie nie wszedł w życie plan ogólny, należy do właściwego miejscowo organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy. Organ ten w oparciu o przepisy prawa oraz ocenę konkretnego stanu faktycznego, podejmuje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania albo konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Nie można przesądzić jednolitego rozwiązania dla wszystkich przypadków.

Wskazuję, że w sytuacji oczywistego braku prawnej możliwości prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, organ powinien ocenić zasadność odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 Kpa.

Kwestie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na inne uzasadnione przyczyny były niejednokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Jako istotny dla podnoszonych w interpelacji wątpliwości można przytoczyć tu fragment tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r. sygn. akt. II OSK 269/21 w brzmieniu: *pojęcie "innych uzasadnionych przyczyn" nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak odmowę wszczęcia postępowania na tej podstawie wiąże się z sytuacją, w której zachodzą przyczyny uniemożliwiające uruchomienie i prowadzenie postępowania administracyjnego. Odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 Kpa "z innych uzasadnionych przyczyn" może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. gdy "na pierwszy rzut oka" można stwierdzić, że brak podstaw do prowadzenia postępowania.*

Podobną tezę postawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2025 r. sygn. akt. I OSK 1068/22: *podstawa odmowy wszczęcia postępowania w postaci uzasadnionych przyczyn dotyczy tych przypadków, w których niespełnienie przesłanek procesowych ujawnia się już na etapie złożenia wniosku, a stwierdzenie tej okoliczności nie wymaga czynności wyjaśniających. Inaczej ujmując przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 Kpa muszą być oczywiste, dostrzegalne prima facie, obiektywne i takie, których stwierdzenie nie wymaga prowadzenia postępowania. Jeżeli natomiast kwestia ta wymaga poczynienia szerszych ustaleń, zwłaszcza w kontekście argumentów podanych przez wnioskodawcę,*

bądź jest nieoczywista, to wówczas organ administracji jest zobowiązany wszcząć postępowanie w celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości i w zależności od wyniku przeprowadzonych czynności, orzec merytorycznie co do zasadności wniosku lub w przypadku stwierdzenia wystąpienia przesłanki bezprzedmiotowości postępowania, umorzyć postępowanie na podstawie art. 105 § 1 Kpa. Wydając bowiem rozstrzygnięcie na podstawie art. 61a § 1 Kpa organ administracji nie bada merytorycznie wniosku, lecz ogranicza się jedynie do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Natomiast jeżeli na etapie wpływu wniosku nie można jednoznacznie stwierdzić istnienia przeszkody uniemożliwiającej wszczęcie postępowania, organ powinien je wszcząć i przeprowadzić analizę wszystkich istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy. Należy przede wszystkim ocenić czy złożony wniosek dotyczy decyzji o warunkach zabudowy, czy nie dotyczy inwestycji celu publicznego bądź inwestycji zlokalizowanej na terenie zamkniętym, albo czy w ogóle istnieje obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na wyjątki przewidziane w art. 59 ust. 2a upzp.

Jeżeli w toku rozpoznania wniosku o warunki zabudowy zostanie stwierdzona przeszkoda w prowadzeniu postępowania jaką może być np. brak planu ogólnego, należy rozważyć wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 Kpa.

W zakresie wątpliwości dotyczących możliwości zawieszenia przedmiotowego postępowania wskazuję, że przepisy szczególne upzp przewidują fakultatywną możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy jedynie w związku z procedurą sporządzania planu miejscowego (art. 58 upzp). Jednocześnie wyjaśniam, że art. 97 § 1 Kpa wyznacza ogólne przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania. Wystąpienie jednej z nich obliguje organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie, do jego zawieszenia z urzędu. Mając na uwadze powyższe, prowadzonej w gminie procedury sporządzania planu ogólnego, jak i przewidzianego terminu jego wejścia w życie, nie można uznać za samoistną podstawę prawną do zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy, prowadzonego na wniosek złożony po 31 sierpnia 2026 r.

Ponadto wyjaśniam, że zgodnie z art. 51 ust. 2c upzp w związku z art. 64 ust. 1 upzp do terminu wyznaczonego przez ustawę na wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Należy przy tym wspomnieć, że ustawa z dnia 5 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1668) przewiduje czasowe wstrzymanie biegu tych terminów. W art. 6 tej nowelizacji zawarto przepis epizodyczny mający na celu wstrzymanie do dnia 31 grudnia 2026 r. biegu terminów, których przekroczenie jest podstawą do nałożenia kary za nieterminowe wydanie decyzji m. in. w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Terminy biegną na nowo od dnia 1 stycznia 2027 r. Przepis ten nie wyłącza żadnych przypadków, dlatego znajduje również zastosowanie do wniosków o ustalenie warunków zabudowy złożonych po 1 września 2026 r. Jednocześnie wskazuję, że w Ministerstwie Rozwoju i Technologii analizowana jest zasadność podjęcia prac legislacyjnych mających na celu przedłużenie obowiązujących rozwiązań w zakresie nakładania kar pieniężnych na gminy za nieterminowe wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Wykładnia przedstawiona powyżej nie jest wiążąca i nie może stanowić podstawy rozstrzygania konkretnych spraw, może być natomiast traktowana pomocniczo jako wyraz poglądów Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

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