

Bogusława Dobkowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-5840-2908

bogusława.dobkowska@uwm.edu.pl

Monika Ziniewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6120-5187

ziniewicz.m@uwm.edu.pl

Obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy z uwagi na obowiązek uchwalenia planu miejscowego

Wstęp

W myśl art. 12 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹ organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zgodnie z tą zasadą, stanowiącą procesowy wymiar ekonomiki postępowania organów i podległych im pracowników administracji publicznej, sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, powinny być załatwiane niezwłocznie, co w warunkach prawidłowej organizacji procesów pracy w instytucji administracyjnej powinno być odnoszone do niezbędnego czasu na rozpatrzenie i rozstrzygnięcie w przedmiocie postępowania. Przytoczony przepis ustanawia zasadę ogólną szybkości postępowania, uznawaną za jedną z podstaw dalszych konstrukcji prawnoprocesowych. Ze względu na *ex definitione* celowy charakter postępowania, jego tok z założenia ma się opierać się na pewnych racjonalnych podstawach. W tym względzie powinien on posiadać charakter ciągły, tzn. toczyć się bez przerwy – od momentu wszczęcia postępowania aż do chwili wydania decyzji przez organ prowadzący postępowanie. Ciągłość

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.), dalej jako k.p.a.

postępowania jest bowiem istotnym czynnikiem zapewniającym możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w granicach obowiązujących terminów. Z drugiej strony należy liczyć się z tym, że w pewnych okolicznościach przerwanie toku postępowania administracyjnego okaże się z przyczyn faktycznych lub prawnych nieuniknione². Prowadzenie postępowania w taki sposób nie może także naruszać wymogu prawidłowości działań procesowych, prowadzić do wadliwości czy nawet nieistnienia samego postępowania lub wydanej decyzji administracyjnej. Działania organu administracji publicznej muszą mieć bowiem wymiar racjonalny. Rolą ustawodawcy staje się zatem skonstruowanie takich instytucji procesowych, które uwzględnią wskazane wartości proceduralne, w szczególności przez ich wzajemne wyważenie. Jedną z takich instytucji jest zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego, która w odniesieniu do zasady ciągłości postępowania ma charakter wyjątkowy³. Najogólniej rzecz biorąc, zawieszenie postępowania to taki stan postępowania, w którym trwa nadal stan zawisłości sprawy (*lis pendens*), gdzie wciąż istnieją powstałe w nim stosunki prawnoprocesowe, ale tok postępowania ulega wstrzymaniu, sprawa „spoczywa” bez biegu i w zasadzie żadne czynności procesowe nie są podejmowane. W okresie zawieszenia postępowania żadne terminy w zasadzie nie biegną. Po ustaniu przyczyn zawieszone postępowanie zostaje podjęte⁴. Podstawowy model tej instytucji określa k.p.a. (rozdział 6 dział II, art. 97–103), ale oprócz tego w przepisach procesowych szczególnych ustawodawca określić może dalsze, specjalne warunki i podstawy zawieszenia postępowań administracyjnych w poszczególnych kategoriach spraw administracyjnych. Przepisem szczególnym, ustanawiającym taki wyjątek, jest art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Normuje on instytucję obligatoryjnego zawieszenia postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy.

Celem artykułu jest analiza powyższej instytucji i rozważenie, czy nowelizacje u.p.z.p. spowodowały, że na obligatoryjne zawieszenie postępowania należy spojrzeć w inny sposób, zwłaszcza w kontekście przyszłych planów ogólnych. Ta kwestia nie była jeszcze przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu. Podstawową metodą, która została zastosowana w artykule, jest metoda dogmatyczno-prawna. Oprócz analizy przepisów wzięto również pod uwagę aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie.

² W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 126.

³ G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 18.

⁴ Z. Resich, *Zawieszenie i umorzenie postępowania*, [w:] Z. Resicha (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2: *Postępowanie rozpoznawcze przed sądem pierwszej instancji*, Wrocław 1987, s. 67.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm., dalej jako u.p.z.p.

Obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy

Stosownie do treści art. 4 u.p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podstawowymi instrumentami prawnymi, inicjującymi proces inwestycyjno-budowlany, jest decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ze względu na ich drugorzędne znaczenie względem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organy administracji zostały wyposażone w instrument prawny, umożliwiający zawieszenie postępowania. Następuje ono fakultatywnie na podstawie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. (z uwagi na procedurę planistyczną⁶) bądź obligatoryjnie (na podstawie art. 62 ust. 1 a u.p.z.p. w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 8 lub art. 25 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁷, w której przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich, albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu, a także na podstawie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku objęcia terenu obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych). Stanowi ono uzasadnioną przeszkodę w wydaniu decyzji w terminie i może prowadzić do stwierdzenia, że organ nie pozostawał w bezczynności, co z kolei determinuje stwierdzenie, że postępowanie nie było prowadzone przewlekłe. Jednak uwolnienie organu od zarzutu bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania jest możliwe tylko w sytuacji, gdy zawieszenie postępowania nastąpiło zgodnie z przepisem art. 62 u.p.z.p.⁸

W przedmiotowym temacie podstawę obligatoryjnego zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy określa art. 62 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z nim jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. W tym przypadku ustawodawca ustanowił przesłankę, której zaistnienie stanowi podstawę do obligatoryjnego zawieszenia postępowania w danej kategorii spraw administracyjnych. Stanowi ona przepis szczególnie w stosunku do unormowań zawartych w art. 97 § 1 k.p.a.⁹ W takiej sytuacji niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania i wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja taka obarczona

⁶ Zob. B. Dobkowska, M. Zimiewicz, *Fakultatywne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy a stan zaawansowania prac planistycznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 39–54, DOI: 10.31648/sp.10289.

⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 278.

⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Sz 79/18, Lex nr 2535887.

⁹ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, L. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2019, Legalis, komentarz do art. 62.

byłaby wadą rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co stanowiłoby podstawę do stwierdzenia jej nieważności¹⁰. W związku z tym na organach administracji publicznej spoczywa obowiązek zawieszenia postępowań¹¹ o ustalenie warunków zabudowy na obszarze, do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Obowiązek zawieszenia postępowania ma charakter bezwzględny i nie podlega uznaniu¹² organu administracji publicznej ani ocenie pod kątem uciążliwości dla inwestora. Obowiązek wynikający z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy dotyczy nie tylko organu właściwego do wydania decyzji o warunkach zabudowy, ale także organu współdziałającego w tym postępowaniu¹³.

Przy analizie tego lakonicznego przepisu powstają jednak wątpliwości prawne, związane z: chwilą, w której nastąpić powinno zawieszenie postępowania, formą zawieszenia i skutkami zastosowania danej formy, oraz przesłanką zawieszenia („dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego”).

Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy uruchamiane jest na wniosek osoby posiadającej legitymację procesową. Zgodnie z przyjętą w orzecznictwie i w doktrynie konstrukcją subiektywnej legitymacji procesowej uruchomienie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego następuje w momencie złożenia przez uprawniony podmiot żądania wszczęcia postępowania. Skutek zawisłości sprawy administracyjnej ma miejsce w tym momencie samorzutnie. Przy istnieniu przesłanki z art. 62 ust. 2 ustawy w chwili wniesienia wniosku powstaje wątpliwość, czy jeżeli dla obszaru objętego żądaniem istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, to czy równocześnie ze skutkiem zawisłości sprawy następuje zawieszenie z mocy prawa danego postępowania – bez potrzeby wydawania aktu administracyjnego, czy może przesłanka ta stanowi dopiero podstawę do wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania, a wtedy należy zadać pytanie o jego skutki.

¹⁰ Wyrok WSA w Opolu z 12 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Op 305/22, Lex nr 3506765; wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 3944/19, Lex nr 3497340; wyrok WSA w Rzeszowie z 5 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1496/21, Lex nr 3284324; wyrok NSA z 22 października 2015 r., sygn. akt II OSK 400/14, Lex nr 2002675; wyrok NSA z 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1073/09, Lex nr 597125; wyrok WSA w Krakowie z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1034/19, Lex nr 2771696; wyrok WSA w Krakowie z 28 września 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1022/09, Lex nr 632605.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 538/06, Lex nr 232955; wyrok WSA w Krakowie z 7 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 112/20, Lex nr 3020886; wyrok NSA z 26 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1481/12, Lex nr 1559411.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1576/19, Lex nr 3037009; wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Po 362/07, Lex nr 468034.

¹³ Wyroki WSA w Warszawie: z 17 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 823/09, Lex nr 1148200 i z 19 marca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1038/09, Lex nr 606882.

Przyjęcie pierwszego rozwiązania czyniłoby istotny wyłom w akceptowanych na gruncie k.p.a. rozwiązaniach. Dlatego należy w związku z tym dostosować rozwiązanie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. do rozwiązań systemowych i przyjąć, że obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy następuje w wyniku wydania postanowienia w sprawie zawieszenia tego postępowania¹⁴. Postanowienie to wywołuje skutki z chwilą jego wydania. Przyjęcie innego rozwiązania byłoby niemożliwe ze względu na niedopuszczalność pozbawienia skutków procesowych czynności przedsięwziętych przez uczestników postępowania, którym przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Dyrektywy obligatoryjnego zawieszenia postępowania

Równocześnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. wywieść należy dyrektywy dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Zgodnie z pierwszą powinien on w jak najkrótszym czasie od chwili uruchomienia postępowania na wniosek wydać postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania. Druga dyrektywa nakazuje organowi podejmować do tej chwili, mając na uwadze bezwzględną konieczność zawieszenia postępowania i oczekiwanie na uchwalenie w przyszłości nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jedynie czynności niezbędne dla zachowania warunków legalności postępowania. Logiczną konsekwencją przyjęcia tej dyrektywy oraz zasady ekonomii procesowej będzie ustalenie nakazu o charakterze instrukcyjnym, tj. niepodejmowania do tego momentu czynności procesowych związanych z rozpoznaniem sprawy administracyjnej. Zasadność tego imperatywu wynika z faktu przysłego – teren, którego dotyczy wniosek, zostanie objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 59 ustawy *a contrario*, dla planowanej inwestycji nie będzie wymagane uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy – w konsekwencji inwestor wystąpi od razu o wydanie decyzji na pozwolenie na budowę. Wobec takiego stanu rzeczy przestanie istnieć sprawa

¹⁴ Za: T. Tymosiewicz, [w:] J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 62: „W tym miejscu należy zauważyć, że art. 62 ust. 2 u.p.z.p., jak również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie stanowią jedynej podstawy prawnej dotyczącej zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Przepisy powodujące obligatoryjne lub występujące z mocy prawa zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy to: art. 120a ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1747 z późn. zm.), art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1222) oraz art. 7 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1199)”.

administracyjna, postępowanie stanie się bezprzedmiotowe, co implikować będzie obowiązek zakończenia postępowania decyzją o umorzeniu postępowania¹⁵.

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przepisach odrębnych

Wątpliwości powstają również przy stosowaniu przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy organ zawiesza postępowanie, kiedy ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Zatem kluczowe dla organu jest ustalenie przeznaczenia¹⁶ oraz granic¹⁷ obszaru, objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, a nie ustalenie rodzaju zamierzonej inwestycji obiektu budowlanego i jej przeznaczenia czy powierzchni¹⁸.

Powyższe istnienie obowiązku sporządzenia planu miejscowego koresponduje z art. 14 ust. 7 u.p.z.p., który wskazuje na to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Wyjaśnienie istnienia obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest konieczne, gdyż obowiązek taki nie stanowi obowiązku powszechnego, lecz zależnego od odrębnych przepisów. Należy zatem wskazać na odrębne przepisy, z których wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i następnie ustalić, czy zachodzą fakty, które według hipotez norm w nich zawartych uzasadniają obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹, z tym że sporządzenie planu miejscowego powinno wynikać z przepisu, a uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu dla tego terenu ma charakter deklaracyjny i tej kwestii nie przesądza²⁰.

W tym miejscu warto rozważyć, jakie przepisy odrębne stanowią podstawę do obligatoryjnego zawieszenia postępowania. Z pewnością wszystkie akty normatywne, określone wyczerpującym katalogiem źródeł prawa, w art. 87

¹⁵ Zob. B. Dobkowska, K. Klonowski, *Zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy*, „Casus” 2005, nr 4, s. 19; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004, Lex, komentarz do art. 62.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 23/22, Lex nr 3354609.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 27 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1122/19, Lex nr 2752155.

¹⁸ Wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1456/15, Lex nr 2249234.

¹⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 13 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 793/07, Lex nr 401687; wyrok WSA w Opolu z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 497/17, Lex nr 2424106.

²⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 17 października 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 69/07, Lex nr 340469.

Konstytucji RP składać się będą na tę kategorię. Obowiązek sporządzenia planu musi zatem wynikać z konkretnego przepisu ustawy materialnego prawa administracyjnego²¹. W art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p mowa jest o obszarach, dla których obowiązkowo sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego na podstawie odrębnych przepisów²².

Przykładowo art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²³ stanowi, że gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia otrzymania tej decyzji²⁴. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że z dniem uzyskania statusu uzdrowiska obszar gminy uzdrowiskowej należy traktować jako obszar, dla którego obowiązkowym jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵. Nieuchwalenie przez gminę planu miejscowego w ciągu dwóch lat od daty uzyskania statusu uzdrowiska stanowi naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy z 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, co jednak pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie kontynuacji (podjęcia) postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, gdyż naruszenie to nie uprawnia do podjęcia zawieszonoego postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy²⁶. Zatem żaden przepis wspomnianej ustawy z bezskutecznym upływem terminu dwóch lat nie wiąże sankcji w postaci zakazu zawieszenia czy też nakazu podjęcia zawieszonych postępowań o ustalenie warunków zabudowy²⁷.

Z kolei uchylony art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. ustawy Prawo lotnicze²⁸ wskazywał na to, że dla terenów objętych planem generalnym

²¹ Wyrok NSA z 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20, Lex nr 3089488; wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 637/08, Lex nr 499856.

²² Wyroki WSA w Łodzi: z 17 sierpnia 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 152/05, Lex nr 892530 i z 2 września 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 476/08, Lex nr 429447.

²³ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1135.

²⁴ Zob. poczynione rozważania na temat okresu dwóch lat do uchwalenia planu miejscowego: K. Kaszubowski, *Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4, s. 51–58.

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 28 września 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1022/09, Lex nr 632605.

²⁶ Wyrok NSA z 22 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 44/10, Lex nr 992578.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 559/10, Lex nr 675372.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1431 z późn. zm.

sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z zatwierdzonym projektem generalnym – było obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utracił status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu – było obowiązkowe²⁹. Jednocześnie warto zaznaczyć, że przepis art. 55 ust. 9 ww. ustawy był przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 14 ust. 7 u.p.z.p., wymuszającym obowiązek sporządzenia planu miejscowego³⁰. Z chwilą zatwierdzenia planu generalnego postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla terenów leżących w granicach planu generalnego miały być zawieszony³¹. Skutek w postaci zawieszenia toczących się postępowań o ustalenie warunków zabudowy następował już ze względu na samo wejście w życie planu generalnego lotniska, niezależnie od ewentualnego podjęcia kroków prawnych i czynności faktycznych zmierzających do realizacji inwestycji objętych planem generalnym³². Przepis ten został uchylony 25 stycznia 2025 r.³³ w związku z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego powstałym w ostatnich latach (m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1476/20 i z 26 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1656/20). Istotą uchylecia było umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w otoczeniu lotnisk, w szczególności na obszarze objętym planem generalnym lotniska, w przypadku braku planu miejscowego, pod pełną kontrolą organu administracji lotniczej (Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego), który uzgadnia obecnie projekty decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Przykładem konkretnego przepisu regulującego obowiązek sporządzenia planu miejscowego jest art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji

²⁹ O istocie terenów zamkniętych zob. M. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Torunensia” 2021, nr 29, s. 487–509, DOI: 10.12775/SIT.2021.044.

³⁰ P. Kasprzyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2020 r., II OSK 1987/20*, „Ius Novum” 2021, nr 2, s. 141–151.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1034/19, Lex nr 2771696.

³² Wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1497/19, Lex nr 2825385.

³³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. poz. 31).

W uzasadnieniu do ustawy wskazano na to, że zakres obowiązku planistycznego uległ znacznemu poszerzeniu – nie obejmował jedynie terenu lotniska, lecz rozciągał się na wszystkie obszary ograniczeń, zasadniczo wysokościowych, które Polska Grupa Lotnicza generowała w związku z bezpieczeństwem operacji lotniczych. Taki kierunek orzecznictwa przełamał dotychczasową ugruntowaną praktykę interpretacji przedmiotowych przepisów, ograniczających obowiązek planistyczny do najbliższego otoczenia lotniska. Uchylenie obowiązku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych planem generalnym lotniska zniósł związany z tym skutek dla decyzji o warunkach zabudowy w postaci bezterminowego zawieszenia postępowania.

Mienia Wojskowego³⁴, który wskazuje na to, że dla nieruchomości zajętych pod byłe lotniska wojskowe, przekazanych właściwym jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z art. 95 i art. 96, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych.

Obligatoryjne sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może dotyczyć także obszarów, na których utworzono park kulturowy na podstawie art. 16 ust. 6 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁵ oraz obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej ustalonego na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³⁶.

Kolejnym przykładem przepisu odrębnego jest art. 3 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten wprowadza tryb szczególny odnoszący się do cmentarzy. W konsekwencji sprawę lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez plan miejscowy wyznaczający teren przewidziany pod cmentarz. Brak planu z zapisami dotyczącymi lokalizacji cmentarza nie skutkuje możliwością wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego³⁷. Sądownictwo administracyjne wskazuje na to, że obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy – co trzeba wyraźnie podkreślić – pozostaje aktualny *verba legis* „do czasu uchwalenia planu”, co oznacza, że do momentu zakończenia procedury planistycznej stan zawieszenia musi być kontynuowany, a ewentualny wniosek o podjęcie tak zawieszono postępowania powinien zostać załatwiony odmownie³⁸.

Obowiązek sporządzenia planu miejscowego dotyczy także nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej³⁹ dla nieruchomości sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obecnie obowiązuje w Polsce osiemnaście takich planów miejscowych⁴⁰.

Konkludując powyższe przykłady, należy podkreślić, że zawieszenie postępowania, będącego przerwą w biegu postępowania, powinna być traktowana jako wyjątek od zasady ciągłości postępowania. W efekcie wszelkie odstępstwa

³⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 817.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1590.

³⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 250/20, Lex nr 3039420.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1180.

⁴⁰ Analiza wykonana za pomocą elektronicznego systemu prawnego Lex w dniu 23 listopada 2025 r. Plany zostały podjęte we Wrocławiu, w Legnicy i w Żaganiu.

od tej zasady powinny być traktowane jako wyjątek, a tym samym przesłanki uzasadniające taką przerwę interpretowane winny być w sposób zwężający.

Wobec wątpliwości w traktowaniu aktu jako przepisu odrębnego należy przyjąć, że obowiązek uchwalenia miejscowego planu dla danego terenu określony w studium nie stanowi przesłanki do obligatoryjnego zawieszenia postępowania na zasadzie art. 62 ust. 2 ww. ustawy⁴¹, podobnie gdy nie wynika *to expressis verbis* z przepisów prawa, np. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴².

Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że źródłem obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą być ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium nie jest przepisem prawa. Nie może być ono źródłem praw lub obowiązków dla obywateli. Ustalenia studium na mocy art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wiążą jedynie organy gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴³. Na gruncie tej kwestii istnieje również przeciwna linia orzecznicza, opowiadająca się za tym, że studium może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy szczególnie dla obszarów przestrzeni publicznej czy obszarów przeznaczonych do przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości⁴⁴. Autorki jednak nie podzielają stanowiska, aby studium było podstawą prawną zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się również przepisy samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu jako podstawę prawną do sporządzenia planu miejscowego⁴⁵.

Podjęcie postępowania

Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest pożądane dla harmonizacji rozwoju architektury i urbanistyki na obszarze przyszłego planu miejscowego. W przeciwieństwie do art. 62 ust. 1 u.p.z.p.

⁴¹ Tak też: A. Despot-Mładanowicz, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 62.

⁴² Wyrok WSA w Łodzi z 2 września 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 476/08, Lex nr 429447.

⁴³ Wyrok NSA z 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1245/08, Lex nr 552844.

⁴⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 31 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 465/24, Lex nr 3785473; wyrok WSA w Łodzi z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 717/19, Lex nr 2763112; wyrok NSA z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 667/18, Lex nr 2627637; wyrok WSA w Łodzi z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 74/19, Lex nr 2653156; wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Po 362/07, Lex nr 468034.

⁴⁵ Wyrok WSA w Kielcach z 31 października 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 465/24, Lex nr 3785473; wyrok NSA z 15 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1146/12, Lex nr 1613172.

obligatoryjne zawieszenie postępowania jest bezterminowe. Często bywa również zbyt uciążliwy dla inwestorów, ponieważ zamraza proces inwestycyjno-budowlany, a w skrajnych przypadkach całkowicie blokuje i uniemożliwia powstanie inwestycji na terenie przyszłego planu. Może to doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności, w tym prawa do zabudowy⁴⁶. Orzecznictwo sądów administracyjnych spostrzega tą dolegliwość, co ma wyraz w stanowisku, że przewidziany w art. 62 ust. 2 u.p.z.p. obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez wskazania maksymalnego okresu, przez jaki postępowanie może być zawieszona i bez wprowadzenia możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy na zasadach ogólnych w przypadku nieuchwalenia miejscowego planu w określonym terminie, jest niewątpliwie dużym ograniczeniem prawa dla właścicieli nieruchomości. Zmiana tej sytuacji możliwa jest jednak wyłącznie przez zmianę przez ustawodawcę aktualnie obowiązujących przepisów⁴⁷.

Dlatego gdy ustaje przyczyna uzasadniająca zawieszenie postępowania, powstaje dla organu obowiązek podjęcia zawieszzonego postępowania. Z chwilą wygaśnięcia normatywnego obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla danego obszaru organ zobowiązany jest do podjęcia postanowieniem zawieszzonego postępowania. Sytuacja taka będzie miała miejsce, kiedy przestaną obowiązywać przepisy odrębne, z których wynikał taki obowiązek.

Natomiast jeśli od początku nie istniała podstawa do wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania, organ może podjąć zawieszona postępowanie⁴⁸. W takiej sytuacji działanie organu, jakkolwiek nieodpowiadające kryteriom legalności, z chwilą podjęcia postępowania ulegnie sanowaniu. Tym samym stronie postępowania pozostaną do dyspozycji środki prawne przewidziane w sytuacji nieterminowego załatwienia sprawy, przy czym uruchomienie ich stworzy właściwym organom możliwość kontroli zasadności zawieszenia postępowania, lecz wyłącznie w kontekście zachowania terminu załatwienia sprawy. W efekcie organ wyższej instancji, negatywnie oceniając postanowienie o zawieszeniu postępowania, będzie mógł podnieść, że przerwa w rozpoznaniu sprawy była nieuzasadniona.

Z kolei w sytuacji, gdy odpadła podstawa obligatoryjnego zawieszenia postępowania, a organ nie podjął czynności celem podjęcia tego postępowania, stronie przysługują środki prawne przewidziane w przypadku beczynności organu administracji publicznej.

⁴⁶ A. Zabojski, *Problematyka zawieszenia postępowania lokalizacyjnego na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 9, s. 50–60.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 620/08, Lex nr 566701.

⁴⁸ W związku z art. 126 k.p.a. organ nie może uchylić postanowienia o zawieszeniu postępowania.

Wpływ reformy planistycznej na obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy

Reforma planistyczna, wprowadzona ustawą 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.), wprowadziła do systemu aktów planistycznych kolejny akt prawa miejscowego, którym jest – zgodnie z art. 13 a u.p.z.p. – ogólny plan gminy. Określa on również obszary (strefy) objęte obowiązkiem sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ich ustalania wynika z przepisów prawa oraz z kształtowania polityki przestrzennej przyjętej przez daną gminę. Dlatego powstaje pytanie, czy wówczas przesłanką istnienia obszarów, dla których istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, została spełniona? Wydaje się, że tak, skoro ogólny plan gminy jest aktem prawa miejscowego, który – zgodnie z art. 87 Konstytucji RP – tworzy system źródeł prawa. W takiej sytuacji sprawa ta będzie wyglądać zupełnie inaczej niż dotychczasowe ujmowanie takich obszarów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Biorąc pod uwagę przedstawione orzecznictwo, z którego wynika że art. 62 ust. 2 u.p.z.p. ma zastosowanie również do obszarów z obowiązkiem sporządzenia dla nich planu miejscowego ujętych w studium, to art. 14 ust. 7 u.p.z.p. nie będzie jedynym przepisem, który reguluje obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w art. 62 ust. 2 u.p.z.p.

Podsumowanie

Przewidziana przez ustawodawcę możliwość zawieszania postępowania w trybie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. ma ograniczyć nieracjonalność wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku gdy przed uzyskaniem na jej podstawie pozwolenia na budowę decyzja ulegałaby wygaśnięciu w związku z uchwaleniem planu miejscowego.

Przewidziany przepisami obowiązek zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy ma charakter bezwzględny i nie podlega uznaniu organu administracji publicznej ani ocenie pod kątem jego uciążliwości dla inwestora. Stanowczy zakaz kontynuowania tego rodzaju postępowań z woli ustawodawcy dotyczy każdej inwestycji położonej w granicach planu miejscowego i nie podlega weryfikacji z punktu widzenia zasady proporcjonalności czy nadmiernego ograniczenia uprawnień właścicielskich.

Należy mieć na uwadze, że przedmiotowe regulacje prawne w przypadku niepodejmowania uchwał planów miejscowych naruszają niejednokrotnie interesy prawne właścicieli nieruchomości, którzy znajdują ochronę swoich

praw w art. 140 Kodeksu cywilnego, tj. niezapewnienia należytego zaspakajania potrzeb, braku możliwości pobierania pożytków, ogranicza funkcjonalność działki, albowiem nie dopuszcza realizacji zamierzonej zabudowy, dodając, że nie można uzyskać warunków zabudowy.

W kontekście planów ogólnych należy zauważyć, że art. 62 ust. 2 u.p.z.p. nie odnosi się do procesu uchwalenia planu ogólnego, choć w okresie przejściowym w praktyce jest stosowany też w tym przypadku. Zdaniem auterek brak jest podstaw do zawieszenia postępowania w sprawie warunków zabudowy w procedurze uchwalania planu ogólnego. Korzystanie z tej regulacji powoduje zatem jedynie wydłużenie postępowania. Natomiast w przypadku obligatoryjnego zawieszenia postępowania ustawodawca nie dookreślił w sposób negatywny terminu „przepisy odrębne”, przez co organy administracji publicznej mają możliwość nadużywania tej podstawy do przerwania biegu postępowania.

Wykaz literatury

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004, Lex.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.
- Dobkowska B., Klonowski K., *Zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy*, „Casus” 2005, nr 4.
- Dobkowska B., Ziniewicz M., *Fakultatywne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy a stan zaawansowania prac planistycznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, DOI: 10.31648/sp.10289.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Kasprzyk P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2020 r., II OSK 1987/20*, „Ius Novum” 2021, nr 2.
- Kaszubowski K., *Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 4.
- Łaszczycza G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2019, Legalis.
- Okolski D. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Resich Z., *Zawieszenie i umorzenie postępowania*, [w:] Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2: *Postępowanie rozpoznawcze przed sądem pierwszej instancji*, Ossolineum, Wrocław 1987.
- Szlachetko J.H., Szlachetko K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Zabojski A., *Problematyka zawieszenia postępowania lokalizacyjnego na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 9.

Ziniewicz M., *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 29, DOI: 10.12775/SIT.2021.044.

Summary

Mandatory suspension of proceedings concerning the determination of development conditions due to the requirement to adopt a local plan

Keywords: planning and spatial development law, local spatial development plan, determination of development conditions, general municipal plan, suspension of administrative proceedings, mandatory adoption of a local plan, administrative.

This article discusses the issue of mandatory suspension of administrative proceedings concerning the determination of development conditions. The legal basis for this is Article 62(2) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development. The suspension of proceedings is mandatory due to the local spatial development plan. There is a statutory obligation to draw up such a plan on the basis of separate provisions. The authors describe the essence of the suspension of proceedings and explain its mandatory nature. The aim of the study is to explain the issues related to the moment, legal form and effects of the mandatory suspension of administrative proceedings. Using a dogmatic-legal method and based on the case law of administrative courts, the authors investigate what constitutes the obligation to adopt a local plan on the basis of separate legal provisions. Considerations are also being made regarding the inclusion of this obligation in the municipality's general plan.