



# Minister Finansów i Gospodarki

---

Znak pisma: DPR-II.054.19.2026  
Warszawa, 15 maja 2026 r.

Pan  
**Włodzimierz Czarzasty**  
Marszałek Sejmu RP

**Dotyczy:** interpelacji nr 16797 Pani Posłanki Marty Stożek w sprawie systemowej ochrony nabywców lokali działających w zaufaniu do decyzji administracyjnych oraz skutków uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

**Szanowny Panie Marszałku,**

w odpowiedzi na interpelację nr 16797 Pani Posłanki Marty Stożek w sprawie systemowej ochrony nabywców lokali działających w zaufaniu do decyzji administracyjnych oraz skutków uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przekazuję wyjaśnienia będące we właściwości Ministra Finansów i Gospodarki.

Odpowiadając na pytania zawarte w interpelacji z dnia 27 kwietnia 2026 r. dotyczące skutków stwierdzenia nieważności planu miejscowego, należy poinformować, że analiza orzecznictwa pozwala na konkluzję, iż dominującym poglądem w zakresie skutków stwierdzenia nieważności planu miejscowego jest pogląd mówiący, że stwierdzenie nieważności nowego planu miejscowego powoduje, że w takim przypadku powraca moc obowiązująca poprzednich regulacji planistycznych, zawartych w planach obowiązujących przed wejściem w życie aktu, który utracił moc, co podyktowane jest tym, że skoro unieważniono całą uchwałę w sprawie planu, to również jej przepis stanowiący o utracie mocy obowiązującej przez plan dotychczasowy (por. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Wyd. 11, Warszawa 2019).

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 grudnia 2003 r., wyraził pogląd: „Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), a wykonanie obowiązków zeń wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego.”

W tym zakresie należy przytoczyć między innymi następujące orzeczenia:

- Wyrok NSA z dnia 8.10.2013 r. o sygn. II OSK 2646/12, gdzie Sąd wskazał, iż „(...) Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni w tej sprawie normy prawnej z art. 34 ust. 1 cyt. ustawy, ponieważ plan miejscowy dla Gminy Dębno z dnia 31 maja 2006 r. utracił moc obowiązującą ze skutkiem prawnym *ex tunc* czyli od początku. Stąd w takiej sytuacji prawnej i faktycznej od dnia kiedy wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2008 r. II SA/Kr 29/2007 stał się prawomocny, obowiązuje znowu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębno zatwierdzony uchwałą Rady Gminy Dębno z dnia 28 kwietnia 2004 r. (...)”
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14.12.2017 r. o sygn. IV SA/Po 768/17, zgodnie z którym: „Zdaniem Sądu analogicznie należy przyjąć, że stwierdzenie rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody nieważności danego aktu normatywnego (tu: uchwały w sprawie zmiany m.p.z.p.) prowadzić musi do następczego (z mocą wsteczną) uznania – na zasadzie fikcji prawnej – że akt ten nigdy nie wszedł w życie i od początku nie wywołał żadnych związanych z tym skutków prawnych, a w szczególności, że nie derogował skutecznie przepisów, które miał zastąpić. W świetle dotychczasowych uwag za w pełni zasadne należy uznać stanowisko organów obu instancji, że wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały Nr (...) w sprawie zmiany m.p.z.p. – na skutek stwierdzenia jej nieważności prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody z (...) grudnia 2016 r. – doprowadziło do przywrócenia mocy obowiązującej („odżycia”) odnośnej części przepisów („ustaleń”) uchwały Nr (...) w sprawie m.p.z.p., które miały „utracić moc” zgodnie z § 17 uchwały Nr (...). Wszak orzeczona (stwierdzona) przez Wojewodę nieważność – a więc prawna bezskuteczność *ex tunc* – tej ostatniej uchwały oznacza, rzecz jasna, w szczególności nieważność (a więc prawną bezskuteczność *ex tunc*) jej § 17. Trafność takiego wniosku potwierdza także pogląd doktryny, zgodnie z którym akty prawa miejscowego – a do tej kategorii aktów należą niewątpliwie uchwały w sprawie planów miejscowych (...) – które zostały przez „nieważny” akt prawa miejscowego derogowane, „odzyskują” moc obowiązującą, zaś akty prawa miejscowego, które zostały przez „nieważny” akt prawa miejscowego zmienione, „odzyskują” postać sprzed tej nowelizacji (tak trafnie M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 242).”
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25.08.2023 r. o sygn. akt: II SA/GI 619/23, w którym Sąd wskazał, że „wobec stwierdzenia nieważności planu miejscowego przyjętego kwestionowaną Uchwałą nr LXI/602/2022 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 25 października 2022 r., dla tego obszaru odżywa regulacja zawarta w poprzednio obowiązującym planie miejscowym przyjętym uchwałą nr XXXI/464/2005 z dnia 22 lutego 2005 r.”
- Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2016 r. sygn. akt: II OSK 2443/14: „W świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdzenie, że plan miejscowy narusza zasady sporządzania planu miejscowego skutkuje jego nieważnością orzecaną przez sąd administracyjny w wyroku. Chodzi w tym przypadku o sankcję nieważności uchwały rady gminy rozumianą w sposób zgodny z jurysdykcyjnie i doktrynalnie przyjmowaną koncepcją “nieważności aktu” jako stwierdzenia, że akt ten zostaje zniesiony, nie wywołując skutków prawnych od momentu jego wydania. Orzeczenie sądu stwierdzające nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma tym samym charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego wywołującego skutek *ex tunc*.”

Odpowiadając na kwestie związane z wydaniem zaświadczenia o samodzielności lokali uprzejmie wyjaśniam, że art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali

(Dz. U. z 2026 r., poz. 232), dalej zwanej uwl, wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu oraz na tej podstawie ustanowienie odrębnej własności lokalu uzależnia od jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego bądź decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę albo skutecznie dokonanego zgłoszenia i pozwolenia na użytkowanie.

W świetle powyższego planistyczny charakter budynku określony jest planem miejscowym obowiązującym w chwili wybudowania budynku. Co więcej, to właśnie plan miejscowy dla danego obszaru jest podstawą do wydania przez organ decyzji zatwierdzającej projekt budowlany oraz udzielającej pozwolenia na budowę. Stosownie bowiem do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r., poz. 524), zwaną dalej Pb, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu.

Dlatego też mając na uwadze, że wydzielenie lokalu jest pochodną planistycznego przeznaczenia terenu, winno ono być zgodne z rozstrzygnięciami przyjętymi dla danej inwestycji na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę. Umożliwia to wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu również dla budynku, dla którego w trakcie realizacji inwestycji zmienił się plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, iż przy wydawaniu zaświadczeń o samodzielności lokali starosta winien badać spełnienie wszystkich wymagań przewidzianych w art. 2 ust. 1a uwl, gdyż uregulowanie to ma charakter kompletny, tj. obejmuje wszystkie etapy realizacji inwestycji, zarówno planistyczne jak i budowlane. Zgodnie z wolą ustawodawcy, dopiero spełnienie wszystkich tych przesłanek zapewnia zgodne z prawem ustanowienie odrębnej własności lokali.

Odpowiadając na kolejne pytania należy wskazać, że zgodnie z linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, której wyrazem jest przywołany w interpelacji wyrok z 6 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1705/22, podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Unieważnienie planu miejscowego nie wpłynie również w takim przypadku na decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, której byt prawny zależy od pozostawania w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy jednak podkreślić, że jest to jedynie linia orzecnicza, która może ulec zmianie, gdyż art. 147 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143) nie określa jednoznacznie skutków stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego dla wydanych na ich podstawie aktów administracyjnych. Sytuacja ta nie odpowiada wprost przesłankom żadnego z trybów nadzwyczajnych uregulowanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), dalej „Kpa”.

Inne skutki prawne dla pozwoleń na budowę wywołuje natomiast wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy. W takim przypadku należy się liczyć z możliwością stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę jako decyzji zależnej. Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r.,

sygn. akt I OPS 2/12, stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 Kpa. Taki sam stosunek zależności zachodzi pomiędzy decyzją o pozwoleniu na budowę a pozwoleniem na użytkowanie, dlatego też unieważnienie pozwolenia na budowę na skutek unieważnienia decyzji o warunkach zabudowy może wywołać negatywne konsekwencje prawne również dla decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Jednocześnie należy pamiętać, że nawet w sytuacji unieważnienia decyzji o warunkach zabudowy nie zawsze jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy bowiem wskazać, że ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471, z późn. zm.) wprowadziła do ustawy Pb art. 37b który w ust. 1 stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Ponadto, dodatkowe ograniczenia czasowe dotyczące eliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych wynikają z przepisów Kpa.

Jednocześnie pragniemy zauważyć, że jakiegokolwiek zmiany prawne zwiększające trwałość pozwoleń na budowę czy pozwoleń na użytkowanie, nie powinny jednak prowadzić do pełnego pozbawienia możliwości eliminacji z obrotu prawnego rozstrzygnięć wadliwych.

Pragnę także wyjaśnić, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii jest otwarte na inicjatywy, informacje i uwagi dotyczące proponowanych rozwiązań, które mogą usprawnić proces planistyczny i inwestycyjny. Dlatego też problem poruszony w interpelacji będzie analizowany i w razie uznania za konieczne, zostaną podjęte odpowiednie działania legislacyjne.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii