

**Bogusława Dobkowska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-5840-2908

boguslawa.dobkowska@uwm.edu.pl

**Monika Ziniewicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6120-5187

ziniewicz.m@uwm.edu.pl

## **Fakultatywne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy a stan zaawansowania prac planistycznych**

### **Wstęp**

Niniejszy artykuł przedstawia problematykę fakultatywnego zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy w świetle art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z perspektywy stopnia zaawansowania prac planistycznych nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do którego nie istnieje ustawowy obowiązek jego sporządzenia. Autorki opisują w szczególności istotę zawieszenia postępowania, wyjaśniają jego fakultatywny charakter, a także wskazują na organy właściwe w zakresie procedury planistycznej. Celem opracowania jest przybliżenie tematyki zakresu prac planistycznych w oparciu o wymogi prawne oraz próba scharakteryzowania stopnia ich zaawansowania jako jednej z okoliczności uzasadniającej zawieszenie postępowania. Należy ustalić, czy zasadne jest zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli procedura planistyczna znajduje się na wstępnym etapie postępowania. Autorki z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej i elementów funkcjonalizmu prawniczego w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych dociekają, co składa się na ocenę stopnia zaawansowania prac planistycznych.

## Zawieszenie postępowania na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi ogólne

W myśl art. 12 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> 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 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 nieuniknione<sup>2</sup>. 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 stanowi zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego, która w odniesieniu do zasady ciągłości postępowania ma charakter wyjątkowy<sup>3</sup>. Najogólniej rzecz biorąc, można stwierdzić, że zawieszenie postępowania jest to taki stan postępowania, w którym trwa nadal stan zawisłości sprawy (*lis pendens*), w którym nadal 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 bieżą.

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

<sup>2</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 126.

<sup>3</sup> G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 18.

Po ustaniu przyczyn zawieszono postępowanie zostaje podjęte<sup>4</sup>. 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 dal-  
sze, specjalne warunki i podstawy zawieszenia postępowań administracyjnych w poszczególnych kategoriach spraw administracyjnych.

## Fakultatywne zawieszenie postępowania – charakterystyka ogólna

Wskazana sytuacja ma miejsce w przepisach art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>, które określają odrębne od przewidzianych w k.p.a. (art. 97 § 1 k.p.a. – zawieszenie obligatoryjne oraz art. 98 § 1 k.p.a. – zawieszenie fakultatywne na wnioski strony) podstawy zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W uregulowaniu tym, dokonując dychotomicznego podziału, przewidziano obligatoryjne zawieszenie takiego postępowania oraz zawieszenie fakultatywne. Przedmiotem rozważań będzie zatem art. 62 ust. 1 u.p.z.p. Jednocześnie analizie poddana zostanie kwestia wpływu na zawieszenie postępowania administracyjnego stopnia intensywności prac planistycznych. Należy jednak mieć na uwadze to, że z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa nowelizująca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. Wprawdzie, stosownie do art. 59 ustawy nowelizującej, do spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe, to zasadne jest przybliżenie tej problematyki w oparciu o nowy stan prawny.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 62 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt/burmistrz/prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- 1) w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu albo
- 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

---

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

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130), dalej jako u.p.z.p.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).

Przepis art. 62 ust. 1 ustawy obejmuje szczególne przypadki zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy, przy czym możliwość taka istnieje tylko dla obszarów nieobjętych hipotezą ust. 2 tego artykułu, czyli w odniesieniu do których nie istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego.

Sformułowanie tego przepisu może rodzić wątpliwości co do kwestii, czy zawieszenie postępowania następuje w tym przypadku tylko z urzędu, czy też możliwe jest zawieszenie postępowania również na wniosek. Biorąc pod uwagę cel, jakim kierował się ustawodawca, czyli umożliwienie organom gminy przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy przychylić się do poglądu wyrażonego w literaturze przedmiotu, iż wskazana regulacja ma na celu ochronę interesu publicznego i zawieszenie postępowania w dalszym ciągu możliwe jest tylko z urzędu<sup>7</sup>. Wskazuje, że wątpliwości budzi okoliczność, czy organ powinien zdecydować się na skorzystanie z fakultatywnej kompetencji zawieszenia postępowania z urzędu w sytuacji, w której tło faktyczne powoduje, iż nie ma możliwości praktycznej możliwości przeprowadzenia całości procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym terminie. Należy zgodzić się, iż organ powinien przeprowadzić proces swoistej antycypacji w tym zakresie, tj. ustalić, na jakim etapie jest procedura sporządzania planu, w jakim tempie się toczy i uprawdopodobnić w uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania, że plan może zostać uchwalony przed upływem terminu zawieszenia<sup>8</sup>.

Użycie przez ustawodawcę określenia „można” wskazuje, że w opisywanej sytuacji mamy do czynienia z uznaniem administracyjnym. W doktrynie podnosi się, że zwrot ten w powiązaniu z innymi terminami określającymi charakter dokonywanej czynności stanowi najczęściej upoważnienie do uznania<sup>9</sup>. Zawieszenie postępowania na podstawie art. 62 ust. 1 następuje w formie postanowienia, które organ doręcza stronom. Na postanowienie to służy zażalenie. Organem właściwym do jego rozpatrzenia jest organ wyższego stopnia. Postanowienie ostateczne można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Postanowienia wydawane na podstawie art. 62 ust. 1 podlegają więc w pierwszej kolejności kontroli instancyjnej. Ze wskazanego unormowania wynika, że zawieszenie postępowania pozostawione zostało w gestii organu, jednak powyższe nie oznacza, że jest ono dowolne czy swobodne. W piśmiennictwie administracyjnym podkreśla się, że akty wydawane w oparciu o uznanie administracyjne mogą być kontrolowane w nieco ograniczonym zakresie, choć właśnie ta

<sup>7</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 459, komentarz do art. 58, nb 1.

<sup>8</sup> R. Suwaj, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 62.

<sup>9</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 81 i nast.

uznaniowość, mogąca prowadzić do dowolności, powinna być kontrolowana szczególnie starannie<sup>10</sup>. Fakultatywne zawieszenie postępowania nie powinno być pozostawione całkowitej, niczym nieograniczonej swobodzie organu administracji. Stanowisko organu o zawieszeniu musi być zasadne i słuszne. W uzasadnieniu postanowienia zawieszającego postępowanie powinny być wskazane przyczyny, które stanowią motywy wydania takiego rozstrzygnięcia. Brak określenia takich okoliczności uniemożliwiałby zarówno stronie, jak i organowi odwoławczemu ocenę orzeczenia, w szczególności zaś ustalenie, czy rozstrzygnięcie organu nie jest dotknięte niedozwoloną przez prawo dyskrejonalnością. Ponadto istotne ograniczenia mogą wynikać z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zwłaszcza z zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.).

W doktrynie konstatuje się, że kontrola instancyjna posiada bardzo szeroki zakres i za wyłączne kryterium kontroli nie można uznać tutaj jedynie probierza legalności. Wydane w pierwszej instancji uznaniowe postanowienie administracyjne może być zgodne z prawem, a mimo to zakwestionowane przez organ wyższego stopnia. Organ drugiej instancji może bowiem odmiennie niż organ niższy oceniać kryteria słuszności, racjonalności, celowości. Może wreszcie odmiennie interpretować ustalony w sprawie stan faktyczny lub w innym stosunku może szukać proporcji i równowagi między interesem publicznym a słusznym interesem indywidualnym jednostki. Jeśli bowiem rzezoną kwestia proceduralna będzie rozpatrywana na zasadzie uznania administracyjnego, to uznaniowe będzie postanowienie wydane w pierwszej instancji, ale w razie zażalenia strony uznaniowe będzie także postanowienie organu wyższego. Z tego względu uprawniony jest wniosek, że ewentualność kontroli instancyjnej skłoni organ do jak najmniej dyskrejonalnego rozstrzygnięcia. Niemniej jednak postanowienie organu drugiej instancji pozostanie w swej istocie uznaniowe. Stan pożądany będzie przecież w znacznej mierze ukształtowany uznaniem organu wyższego i do niego odniesione będzie stanowisko zajęte przez organ niższej instancji<sup>11</sup>.

## **Zawieszenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy w orzecznictwie sądów administracyjnych**

Przedstawione stanowiska doktryny warto zweryfikować z orzecznictwem sądów administracyjnych, w których podkreśla się, że zawieszenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy jest uzależnione od uznania administracyjnego organu i nie może ono jednak mieć charakteru dowolnego. Sko-

<sup>10</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 371.

<sup>11</sup> A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 190.

rzystanie przez organ z powyższego uprawnienia winno być uzależnione od wyniku jego ustaleń w aspekcie wystąpienia realnych, obiektywnych okoliczności uzasadniających zawieszenie postępowania. Jedną z takich przyczyn jest bez wątpienia wszczęcie procedury mającej na celu uchwalenie planu miejscowego, przy jednoczesnym wykazaniu przez organ, że przedsięwzięcie zamierzone przez inwestora, które zostało objęte wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, będzie sprzeczne z ustaleniami procedowanego planu<sup>12</sup>. Instytucja zawieszenia postępowania uregulowana w art. 62 ust. 1 u.p.z.p. ma ograniczyć nieracjonalność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, gdy przed uzyskaniem na jej podstawie pozwolenia na budowę decyzja ulegałaby wygaśnięciu w związku z uchwaleniem planu miejscowego, którego ustalenia byłyby inne niż w wydanej decyzji (art. 65 § 1 pkt 2 u.p.z.p.). Uzasadnieniem zawieszenia postępowania jest więc wysokie prawdopodobieństwo, że plan miejscowy, o treści sprzecznej z postanowieniami decyzji o warunkach zabudowy, zostanie uchwalony przed upływem 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy<sup>13</sup>. Rozważenie przez organ administracji wstrzymania toku prowadzonego postępowania o ustalenie warunków zabudowy jest dopuszczalne i celowe, gdy mogłoby zachodzić prawdopodobieństwo sprzeczności postanowień tej decyzji z projektowanymi ustaleniami planu, jak również gdy zachodzi realne prawdopodobieństwo, że prace planistyczne nie zostaną zakończone w okresie, na jaki maksymalnie można zawiesić postępowanie. W przeciwnym razie skorzystanie z instytucji zawieszenia jest nieuprawnione i stanowi naruszenie granic uznania administracyjnego<sup>14</sup>. Granicę tego uznania wyznacza dokumentacja planistyczna wskazująca na ewentualną sprzeczność co do przeznaczenia objętego planowaną inwestycją terenu i przebieg procesu planistycznego z jednej strony oraz ogólna zasada uwzględniania słusznego interesu obywatela (w tym inwestora), gdy nie jest on sprzeczny z interesem społecznym<sup>15</sup>.

Skoro plan miejscowy jest podstawowym i najpełniejszym instrumentem kształtowania przestrzeni, to usprawiedliwione jest przyznanie prymatu pracom zmierzającym do jego uchwalenia. Wstrzymanie się z wydawaniem decyzji, które zamiast planu kształtują ład przestrzenny, ma z założenia służyć ochronie interesu publicznego<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 27 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Po 42/20, Lex nr 3020541; wyrok WSA w Gliwicach z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1290/19, Lex nr 2771682; wyrok WSA w Krakowie z 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 250/19, Lex nr 2680040.

<sup>13</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 390/20, Lex nr 3156995.

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 40/22, Lex nr 3323616.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 20 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1576/22, Lex nr 3479710; wyrok WSA w Gdańsku z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 187/22, Lex nr 3368366; wyrok WSA w Krakowie z 4 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 370/19, Lex nr 2695796.

<sup>16</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 25 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 883/18, Lex nr 2562288.

Organ, korzystając z uprawnień art. 62 ust. 1 u.p.z.p., powinien mieć na względzie stan zaawansowania prac planistycznych mający miejsce w dacie złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy<sup>17</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że znając stan zaawansowania procedury planistycznej, istnieje realne prawdopodobieństwo wystąpienia sprzeczności (kolizji) postanowień decyzji o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji z postanowieniami projektowanego planu – wówczas bez wątpienia występują racje do zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W sytuacji gdy prace planistyczne są już zaawansowane, to do czasu uchwalenia planu przez radę gminy właściwy organ powinien się powstrzymać od określania warunków zabudowy w decyzji administracyjnej wydanej dla jednostkowej nieruchomości i zawiesić prowadzone postępowanie na czas określony w art. 62 ust. 1 u.p.z.p.<sup>18</sup> Przez „uchwalenie” należy rozumieć podjęcie uchwały na sesji rady, nie zaś wejście w życie aktu prawa miejscowego<sup>19</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny art. 62 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza wyjątek od zasady szybkości postępowania administracyjnego i jest dla wnioskodawcy bardzo dotkliwy, ze względu na długotrwałe przerwanie tego postępowania. Organ powinien zatem ustalić, na jakim etapie jest procedura sporządzania planu, w jakim tempie się toczy i uprawdopodobnić w uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania, że plan może zostać uchwalony przed upływem terminu zawieszenia. Za niezasadne należy uznać zawieszanie postępowań w sprawie warunków zabudowy, jeśli procedura planistyczna jest na wstępnym etapie albo została dawno temu przerwana. Prawdopodobieństwo uchwalenia planu przed upływem okresu zawieszenia postępowania powinno być badane przez organy odwoławcze w sposób obiektywny, nie tylko opierający się na oświadczeniu organu sporządzającego plan miejscowy, który jest zarazem organem orzekającym w sprawie warunków zabudowy<sup>20</sup>.

## **Zakres prac planistycznych oraz stopień ich zaawansowania**

Na kanwie tematyki niniejszego artykułu niezbędne jest przybliżenie zakresu prac planistycznych oraz stopnia ich zaawansowania podczas procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawą prawną zakresu podejmowanych prac planistycznych jest art. 17 u.p.z.p. Według

<sup>17</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 38/22, Lex nr 3323566.

<sup>18</sup> Por. wyrok NSA z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2685/15, CBOSA.

<sup>19</sup> J. Jaworski, [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 62.

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 62.

nego procedura planistyczna jest wieloetapowa, posiada harmonogram i obejmuje: podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, ogłoszenie o tym fakcie, aby rozpocząć konsultacje społeczne zgodnie z art. 8h ust. 1 u.p.z.p., określenie sposobu i miejsca oraz terminu składania wniosków do projektu planu miejscowego, zawiadomienie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego oraz określenie terminu składania przez nich wniosków, sporządzenie projektu planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy jest wymagana, wystąpienie o opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego przez właściwe organy, wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień, ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz ich przeprowadzenie, wyłożenie planów, wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego wynikających z tych konsultacji, przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych oraz zawierającym wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji.

Dodatkowo rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup> zobowiązuje do podejmowania czynności związanych z wykonaniem projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, określając skalę opracowań graficznych, klasy przeznaczenia terenu, stosowane oznaczenia, nazewnictwo, standardy, sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych oraz sposób dokumentowania prac planistycznych w zakresie planu miejscowego, uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy oraz możliwość dokonania oceny prawidłowości prac planistycznych.

Niejednokrotnie wraz z procedowaniem planu miejscowego organy stoją przed potrzebą sporządzenia opracowania ekofizjograficznego<sup>22</sup>, prognozy oddziaływania na środowisko<sup>23</sup>, prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego<sup>24</sup>, wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub

---

<sup>21</sup> Dz.U. poz. 2404.

<sup>22</sup> Sporządza się je na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1298).

<sup>23</sup> Sporządza się je na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.).

<sup>24</sup> Sporządza się je na podstawie u.p.z.p. oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.).



leśnej<sup>25</sup>, przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego na sporządzenia aktu planistycznego zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>26</sup> oraz podpisania stosowanych umów z wykonawcami w tym celu<sup>27</sup>, które składają się również na zakres prac planistycznych.

W praktyce realizacja prac nad sporządzeniem planu miejscowego dotyczy wykonania umowy będącej podstawą wzajemnych zobowiązań między organem wykonawczym a wykonawcą planu miejscowego i prac planistycznych wyłonionym na podstawie prawa zamówień publicznych. Zakres prac do wykonania obejmuje m.in.: wykonanie wszelkich niezbędnych opracowań, przeprowadzenie wszystkich czynności formalno-prawnych związanych z utworzeniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz jego uchwaleniem i zatwierdzeniem przez organ nadzoru, analizę i weryfikację wniosków do planu, analizowanie map i tabel z oznaczonymi wnioskami czy wydanymi decyzjami ustalającymi warunki zabudowy i propozycją rozpatrzenia, inwentaryzację zagospodarowania i użytkowania terenu przedstawiona w formie kartograficznej i fotografii, przedstawienie struktury własności przedstawionej w formie kartograficznej, rozpatrywanie wniosków składanych w trakcie sporządzania planu, sporządzenie koncepcji planu w formie rysunku planu, opracowanie prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalonego planu, uzgodnienie planu z podmiotami określonymi w ustawie materialnej, uczestnictwo w posiedzeniu gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej opiniującej projekt planu, przygotowanie innych a zarazem niezbędnych opracowań i materiałów wymaganych przez właściwe jednostki i organy uzgadniające (dla skutecznego uzgodnienia i zaopiniowania projektu planu), uczestnictwo w spotkaniach z mieszkańcami oraz organami uzgadniającymi i innych związanych ze sporządzaniem planem, przygotowanie do wyłożenia opracowanego i uzgodnionego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu, uczestnictwo w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu w trakcie publicznego wyłożenia, przygotowanie propozycji rozstrzygnięć w sprawie uwag do projektu miejscowego planu (z uzasadnieniem), przekazanie radnym gminy projektu uchwały – wersja elektroniczna (w formacie .xml)<sup>28</sup>, uczestnictwo w posiedzeniu organu stanowią-

<sup>25</sup> Kwestie wyłączeń gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej i leśnej reguluje ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2409 ze zm.).

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.

<sup>27</sup> Zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

<sup>28</sup> Spełniającym wymogi określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) i z przepisami wykonawczymi zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2622).

cego, w trakcie którego uchwalany będzie projekt planu, przekazanie dodatkowo opracowania miejscowego planu na nośnikach elektronicznych w wersji edytowalnej (plyta CD, pendrive), przygotowanie do przedstawienia wojewodzie dokumentacji planistycznej w celu oceny zgodności z prawem, inwentaryzację urbanistyczną, uczestnictwo w spotkaniach roboczych związanych z realizacją prac planistycznych, wymianę korespondencji elektronicznej oraz papierowej, aktualizację map do celów planistycznych w odpowiednich skalach i formie plików elektronicznych graficznych oraz tekstowych (np. .tiff, .pdf, .doc, .rtf), aktualizację wypisów z ewidencji gruntów<sup>29</sup>, przeniesienie majątkowych praw autorskich sporządzanych projektów graficznych, sporządzanie merytorycznych stanowisk dotyczących odrzucenia wniosków i uwag oraz wezwań do usunięcia naruszenia prac planistycznych oraz wiele innych aktywności, z którymi organy i wykonawca zmierzają się podczas realizacji umów o wykonanie dokumentu planistycznego<sup>30</sup>.

Ocena stanu zaawansowania prac planistycznych powinna obiektywnie wskazywać podjęte przez organ zobowiązania finansowe w celu sporządzenia dokumentu planistycznego, liczbę prowadzonych prac administracyjnoprawnych podczas konsultacji społecznych oraz we współdziałaniu z organami administracji publicznej zaangażowanymi przez ustawodawcę w prace planistyczne. Dopiero po sprawdzeniu intensywności, okresu trwania prac, liczby wykonanych prac każdego z etapów sporządzenia planu miejscowego zawartych w przepisach art. 15–18 u.p.z.p. można dokonać obiektywnej oceny stanu ich zaawansowania.

Określenie „zaawansowany” oznacza „trwający od dłuższego czasu”, „znajdujący się w pewnej fazie rozwoju”<sup>31</sup> czy „jest już na dalekim etapie”<sup>32</sup>. Zatem stan zaawansowania prac planistycznych to taki, w którym prace planistyczne są prowadzone przez organ wykonawczy oraz wykonawcę od dłuższego czasu. Ich zakres jest już na dalekim etapie realizacji zobowiązań zgodnie z zasadami wiedzy i sztuki fachowej, który np. realizuje niezbędne ilości projektu gotowego do przedłożenia właściwym organom celem opiniowania i uzgodnienia, przygotowuje pisma, ogłoszenia, obwieszczenia, zawiadomienia, terminowego wykonywania etapów wynikających z zawartych umów, dokonywanie postępu w pracach planistycznych oraz przekazywania materiałów określonych w harmonogramie rzeczowo-terminowym zgodnie z tym harmonogramem. Po stronie organu można zaliczyć dostarczenie wykonawcy map do celów plani-

<sup>29</sup> Prowadzi się ją na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390 ze zm.).

<sup>30</sup> Przedstawiony zakres prac podejmowanych w praktyce przez organ we współdziałaniu z wykonawcą został ustalony w oparciu o specyfikację istotnych warunków zamówienia z postępowań w sprawie zamówień publicznych wielu gmin z Biuletynu Informacji Publicznej.

<sup>31</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: zaawansowany, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zaawansowany.html> (data dostępu: 11.12.2023).

<sup>32</sup> *Wielki słownik języka polskiego*, hasło: zaawansowany, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/88288/zaawansowany/5223014/proces> (data dostępu: 11.12.2023).

stycznych, wypisów z ewidencji gruntów, wniosków do planu lub jego zmiany, uwagi, pozyskane opinie i uzgodnienia.

Za niewykonanie zobowiązań lub nienależyte wykonanie zobowiązań ze strony organu wykonawczego grożą sankcje wynikające z Kodeksu cywilnego (kary umowne, odsetki za opóźnienie, odstąpienie od umowy), a także odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>33</sup>.

Na marginesie warto zasygnalizować, że ani organ, ani wykonawca dokumentu planistycznego nie mogą dopuszczać się opieszałości w podejmowaniu działań zmierzających do przeprowadzenia procedury. Specyfika prac objętych przedmiotem zawieranych umów łączącej strony niniejszego postępowania wymaga ścisłej współpracy między wykonawcą a organem. Strony powinny przejawiać dbałość w podejmowaniu, bez zbędnej zwłoki, działań umożliwiających realizację prac planistycznych w terminie zastrzeżonym w umowie<sup>34</sup>. Opóźnienia w którymkolwiek z etapów przekładać się będą na czas wykonania projektu. Chronologia podejmowanych przez strony czynności powinna opierać się o harmonogram, który powinien być częścią umowy<sup>35</sup>. Stopień zaawansowania prac planistycznych będzie zatem zależny od zrealizowanych etapów wykonanych zobowiązań pomiędzy organem a wykonawcą.

Inaczej jednak należy oceniać przypadek, gdy prace nad planem miejscowym znajdują się dopiero w początkowym stadium. W takiej sytuacji, znając sekwencję koniecznych w tej procedurze czynności i ich czasochłonność, nie istnieją argumenty przemawiające za odraczeniem w czasie uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy, niezbędnej w procesie inwestycyjnym<sup>36</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważa się również linię orzeczniczą opowiadającą się o możliwości zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, nawet gdy nie podjęto żadnych prac planistycznych. Sądy uzasadniają to tym, że konstrukcja prawna zawieszenia postępowania zastosowana w przepisie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. daje organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy podstawę prawną fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu, nie stanowiąc żadnych dodatkowych wymagań co do przesłanek zawieszenia. W szczególności organ może zawiesić postępowanie, nawet jeżeli jeszcze nie podjęto uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Kompetencję tę należy rozpatrywać w połączeniu z władztwem planistycznym zastrzeżonym dla organów gminy, które mają uprawnienie do stanowienia miejscowych planów zagospodarowa-

<sup>33</sup> Materia regulowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

<sup>34</sup> Zob. współpraca oraz podział prac planistycznych pomiędzy organami na przykładzie wyroku SO w Gdańsku z 2 października 2017 r., sygn. III Ca 604/17, Lex nr 2413459.

<sup>35</sup> Jak wyżej – wyrok SO we Wrocławiu z 30 stycznia 2023 r., sygn. akt II Ca 11/22, Lex nr 3580413.

<sup>36</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z 15 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 38/22, Lex nr 3323566.

nia przestrzennego<sup>37</sup>. Sądy wskazują również, że z art. 62 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wynika możliwość zawieszenia postępowania w sprawie warunków zabudowy także, gdy w ogóle nie ma jeszcze nawet projektu planu miejscowego, a jedynie dopiero rozważa się jego wywołanie. Zawieszenie, któremu towarzyszy taki bardzo ogólny kontekst planistyczny, jest obwarowane wymogiem podjęcia w ciągu 2 miesięcy od zawieszenia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Innymi słowy, w przypadku postępowania w sprawie warunków zabudowy możliwe jest jego zawieszenie tylko z tego powodu, że organ rozważa przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego dla danego terenu, jednak jeżeli już dojdzie do takiego zawieszenia, to jego trwanie wymaga podjęcia w ciągu 2 miesięcy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu<sup>38</sup>. Wystarczającą do zawieszenia postępowania okolicznością jest już samo powzięcie przez organ wiadomości o zamiarze podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Jeżeli więc istnieje realne niebezpieczeństwo sprzeczności między zamierzonym przez inwestora zagospodarowaniem terenu a koncepcją przyjmowaną w projekcie planu, wskazane jest zawieszenie postępowania<sup>39</sup>.

Odnosząc się do powyższych orzeczeń, warto zauważyć stanowisko doktryny, że za niezasadne uznaje się zawieszenie postępowań w sprawie warunków zabudowy, jeśli procedura jest na wstępnym etapie lub została dawno temu przerwana. Prawdopodobieństwo uchwalenia planu przed upływem okresu zawieszenia postępowania powinno być badane przez organy odwoławcze w sposób obiektywny, nie tylko opierający się na oświadczeniu organu sporządzanego planu miejscowego, który zarazem jest organem orzekającym w sprawie warunków zabudowy, bowiem samo zawieszenie postępowania, a także ewentualne jego przedłużenie, jak pokazuje praktyka, nie oznacza wcale, iż w toku zawieszenia zostanie uchwalony plan lub jego zmiana<sup>40</sup>.

Warto przytoczyć stanowisko sądu dotyczące sytuacji, gdy organ podejmie się procedury procedowania planu miejscowego i wpłynie do niego wnioski o ustalenie warunków zabudowy. Wówczas organ ma dwie możliwości: zawieszenia postępowania w oczekiwaniu na uchwalenie planu bądź procedowanie wniosku o ustalenie warunków zabudowy. W tym drugim przypadku obowiązkiem organu jest przeprowadzenie postępowania i ustalenie charakterystycznych parametrów zabudowy oraz jej funkcji według reguł określonych przepisami rozporządzenia. Za niedopuszczalne należy zatem uznać odwoływanie

<sup>37</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z 27 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1079/17, Lex nr 2408187; wyrok WSA w Poznaniu z 9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Po 6/18, Lex nr 2527597.

<sup>38</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Po 1121/19, Lex nr 3020184.

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 16 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 142/19, Lex nr 2679247; wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 61/21, Lex nr 3195285.

<sup>40</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*

się do ustaleń planu miejscowego, który nie został jeszcze uchwalony. Akt taki nie wszedł bowiem do obrotu prawnego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych<sup>41</sup>.

## Podjęcie zawieszono postępowania

Wójt/burmistrz/prezydent miasta zgodnie z art. 62 ust. 1 u.p.z.p. podejmuje zawieszone postępowanie i następnie wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- 1) w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
- 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Komentowany przepis wskazuje na dwie alternatywne przesłanki, przy zaistnieniu których organ ma obowiązek podjąć zawieszone postępowanie. Pierwsza z nich określa obowiązek podjęcia postępowania w przypadku, jeśli w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Stosownie do brzmienia przepisu art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt/burmistrz/prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Natomiast w myśli art. 17 ust. 1 i 2 u.p.z.p. wójt/burmistrz/prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1 o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia,

- 2) zawiadamia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia.

Powołane przepisy wskazują, że procedura planistyczna wymaga współdziałania organu stanowiącego i kontrolnego z organem wykonawczym w gminie. Wprawdzie to wójt/burmistrz/prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, ale podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu należy do rady gminy. Ponadto podjęta przez organ stanowiący uchwała wymaga ogłoszenia, stąd sformułowanie ustawodawcy „nie podjęła uchwały” nie jest do końca trafne.

<sup>41</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 670/19, Lex nr 2825422.

Druga przesłanka określająca obowiązek podjęcia zawieszonoego postępowania wskazuje, że jeżeli organy gminy wybiorą planową formę gospodarowania przestrzenią, to muszą się zmieścić w terminie 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Obligatoryjne podjęcie postępowania z urzędu ma na celu ochronę interesów wnioskodawcy, który nie powinien ponieść szkody z powodu niesprawnych działań organów gminy.

Stosownie do art. 123 § 2 k.p.a. formą prawną podjęcia postępowania jest postanowienie, na które przysługuje zażalenie<sup>42</sup>. Celem wprowadzenia obligatoryjnego podjęcia postępowania z urzędu jest zdyscyplinowanie organów, tak aby sprawnie przystępowały do prac planistycznych, oraz ochrona interesu wnioskodawcy, który nie powinien cierpieć z winy przewlekłości działań administracji. Jeżeli organ nie wydaje postanowienia o podjęciu postępowania mimo upływu terminu, to stosuje się przepisy o bezczynności organu (art. 36–38 k.p.a.). Stronie przysługuje środek w postaci ponaglenia do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935)<sup>43</sup>.

## Wnioski końcowe

Istotą postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy jest określenie z góry (*ex ante*) celu, w którym z danej nieruchomości będzie można korzystać, w przypadku braku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu. W przypadku rozpoczęcia prac przez organy gmin nad planem miejscowym ustawodawca przewidział instytucje fakultatywnego zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w art. 62 ust. 1 u.p.z.p. Celem tej regulacji jest skorelowanie procesów planistycznych i wydawania decyzji o warunkach zabudowy, bez jednoczesnego generowania negatywnych skutków finansowych związanych z niezachowaniem terminu na wydanie tej decyzji. Skorelowanie to, a więc i zawieszenie postępowania, ma charakter fakultatywny. Dzięki zawieszeniu postępowania w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy możliwe jest przyjęcie przez gminę planu miejscowego określającego przeznaczenie danego terenu bez równoczesnego tworzenia kolizji przestrzennych wynikających z wydania decyzji o warunkach zabudowy umożliwiającej budowę inwestycji, która może być niespójna z planowanym przeznaczeniem lub kolizyjna z funkcjonowaniem inwestycji powstałych na terenie objętym procedowanym planem miejscowym.

Przepis art. 62 ust. 1 wprowadza dodatkową, szczególną przesłankę zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Jest to

<sup>42</sup> Uchwała NSA z 22 maja 2002 r., sygn. akt OPS 4/00, NSA, Nr 4, poz. 137.

<sup>43</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, komentarz do art. 58.

przesłanka niezależna od przesłanek zawieszenia postępowania przewidzianych w k.p.a.<sup>44</sup> Art. 62 ust. 1 u.p.z.p. ma charakter uzupełniający wobec przesłanek zawieszenia postępowania administracyjnego określonego przepisami k.p.a.<sup>45</sup>

Przedstawione rozwiązanie pozytywnoprawne w zakresie zawieszenia postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy określonego przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy ocenić negatywnie. W przypadku fakultatywnego zawieszenia podstawowy zarzut wynika z wprowadzenia przez ustawodawcę do omawianych przepisów uznania administracyjnego, które stwarza organowi prowadzącemu postępowanie zbyt dużą swobodę w dysponowaniu biegiem postępowania niezależnie od interesów stron tego postępowania. Jak wcześniej wykazano, nawet kontrola w toku instancji postanowienia o zawieszeniu postępowania nie daje stronie gwarancji, że organ wyższej instancji będzie miał możliwość udzielenia jej ochrony prawnej przez uchylenie tego postanowienia.

W artykule podjęto rozważania na temat oceny stopnia zaawansowania prac planistycznych, jako istotnego czynnika branego pod uwagę przy zawieszeniu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Na podstawie orzecznictwa oraz stanowisk doktryny ustalono, że niezasadne jest zawieszenie postępowania w sprawie warunków zabudowy, jeśli procedura jest na wstępnym etapie lub została dawno temu przerwana, natomiast ocena stopnia zaawansowania prac planistycznych powinna być obiektywna i powinna polegać na ustaleniu, od jakiego czasu trwają prace planistyczne i na jakim są etapie w stosunku do całego harmonogramu procesu. Ramy zakresu prac zleconych powinny opierać się o art. 17 u.p.z.p. oraz każdorazowo o kontrakt zawierany w wykonawcę dokumentu planistycznego. W przypadku gdy gminy realizują prace planistyczne w ramach własnych pracowni planistycznych, wówczas punktem odniesienia do dokonania oceny stopnia zaawansowania prac planistycznych będą przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisy wewnętrznie obowiązujące w jednostce organizacyjnej.

## Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Sosnowski P., Jaworski J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.

<sup>44</sup> A. Despot-Mładanowicz, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 62.

<sup>45</sup> T. Tymosiewicz, [w:] J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 62.

- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Oficyna Wydawnicza PO, Opole 2004.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 1983.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- 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*, C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.

## Summary

### **Optional suspension of proceedings in cases of determining the conditions of development vs. the state of progress of local planning work**

**Keywords:** spatial planning and development law, local development plan, degree of advancement of planning works, establishing development conditions, suspension of administrative proceedings, administrative decision.

This article presents the issue of optional suspension of administrative proceedings regarding the determination of development conditions under Art. 62 section 1 of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development. The perspective of the analysis is the degree of advancement of planning work on the draft local development plan, for which there is no statutory obligation to prepare it. The authors describe the essence of the suspension of the proceedings, explain its optional nature, and indicate the authorities competent to issue an administrative decision and cooperate in the planning procedure. The study aims to present the scope of planning works based on legal requirements. An attempt was also made to characterize the degree of advancement of planning works as one of the circumstances justifying the suspension of administrative proceedings. Using the dogmatic-legal method and elements of legal functionalism based on the jurisprudence of administrative courts, the authors investigate what constitutes the assessment of the level of advancement of planning works.