

**MACIEJ J. NOWAK**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **ROLA ROZSTRZYGNIEĆ ADMINISTRACYJNYCH W ZAGOSPODAROWANIU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH**

**Abstract: The Role of Administrative Decisions in the Development of Metropolitan Areas.** The aim of this article is to defining problems occurring in the spatial management system, including those independent of subsequent legislative changes. The process of adopting decisions to be viable and socially equitable and execute the requirements of spatial order and sustainable development requires fundamental changes. The study draws a conclusion – important in the context of subsequent research activities – that the varied application of development decisions in different municipalities is also the result of not preparing a large part of the representatives of municipalities for specific spatial activities.

**Keywords:** Conditions, decisions on building conditions and land management, effects, recommendations.

### **Wstęp**

System gospodarki przestrzennej w znacznym zakresie musi opierać się na rozwiązaniach prawnych. Relacje dotyczące prawa i efektywnej polityki przestrzennej, w tym ochrony ładu przestrzennego, wymagają wszechstronnej analizy. O ile przepisy prawne nie są z perspektywy celów związanych z polityką przestrzenną najważniejsze, o tyle trzeba zapewnić odpowiedzialne ich stosowanie. Szczególna koncentracja problemów występować będzie w obszarach metropolitalnych, gdzie konflikty przestrzenne stają się najbardziej zauważalne i odczuwalne dla użytkowników przestrzeni. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w stosowaniu konkretnych przepisów. Najogólniej, kluczowe problemy polegać będą na:

- przesłonięciu istoty konkretnej regulacji przez przepisy natury techniczno-proceduralnej,
- zbyt daleko idącej adaptacji przez przepisy prawne (i interpretujących je prawników) pojęć z innych dyscyplin,

- generowaniu niesprawności władz publicznych – zwłaszcza na szczeblu władz lokalnych.

Tego rodzaju problemy mogą występować przy stosowaniu różnych przepisów. Można jednak uznać, że ich kumulacja będzie miała miejsce przy wydawaniu przez organy władzy publicznej decyzji administracyjnych. Celem opracowania jest określenie stopnia i zakresu niesprawności władz publicznych przy wydawaniu decyzji administracyjnych związanych z systemem gospodarki przestrzennej w obszarach metropolitalnych. Przeanalizowane zostały uwarunkowania dotyczące:

- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
- pozwoleń na budowę w zakresie odnoszącym się do stwierdzania zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy.

W ramach realizacji celu podjęto przede wszystkim próbę odpowiedzi na pytania:

- jakie główne problemy występują przy okazji wydawania wspomnianych decyzji,
- w jakim stopniu te problemy mogą negatywnie wpływać na główne wartości w systemie gospodarki przestrzennej,
- jak może wyglądać kierunek ewentualnych zmian, w tym nowelizacji analizowanych przepisów.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że analiza przedmiotowych problemów oparta jest na stanie prawnym obowiązującym w dniu przygotowywania prezentowanego opracowania. Biorąc pod uwagę zapowiedzi ministerialne, nie można wykluczyć w najbliższym okresie istotnych zmian. Dlatego nie tyle chodzi o szczegółową analizę wszystkich wariantów wykładni konkretnych przepisów, ile raczej systemowych problemów przy tej okazji zauważalnych. Problemy te mogą być postrzegane uniwersalnie, jednak w pracy szczególnie uwzględniono kontekst dużych miast i obszarów metropolitalnych, w tym m.in. obszarów podlegających suburbanizacji.

## 1. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W sytuacji, gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozpoczęcie inwestycji wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Leoński *et al.* 2012: 191-198; Robaszewska *et al.* 2016: 115-126]. Procedura związana z przedmiotowym postępowaniem administracyjnym powinna mieć na celu przede wszystkim zapewnienie możliwości realizacji inwestycji w zgodzie z zasadą ładu przestrzennego. Oczywiście ład przestrzenny może być rozumiany szeroko [Małysa-Sulińska 2008: 49]. Za swoiste wyzwania badawcze uznać należy przełożenie urbanistycznych diagnoz związanych z ładem przestrzennym na język prawniczy (obecne rozwiązanie nie jest bowiem w pełni zadowalające). W wymiarze związanym z konkretnymi postępowaniami administracyjnymi ochrona ładu przestrzennego może być sprowadzona do:

- szczegółowej kontroli planowanej do realizacji zabudowy oraz przyszłych warunków korzystania z niej,
- weryfikacji, czy nowa zabudowa jest zgodna z otoczeniem i uwzględnia wymogi ochrony różnych istotnych z perspektywy ładu przestrzennego wartości,
- uwzględnienia konieczności realizacji ważnych inwestycji z perspektywy publicznej.

Ogólnie jednak w przedmiotowym postępowaniu wystąpi sporo trudności i problemów natury systemowej. Sprowadzać się one będą do:

- nieostrości kryteriów ustalania warunków zabudowy powodującej to, że bardzo łatwo jest wymusić na organie dopuszczenie realizacji konkretnej, nawet kontrowersyjnej z perspektywy kryteriów ładu przestrzennego inwestycji,
- wieloznaczności stosowanych pojęć oraz konieczności przekładania na konkrety prawne prowadzonej analizy urbanistycznej.

Już w tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewien problem. Powtarza się on w różny sposób i w różnej formie zarówno w kontekście licznych postępowań administracyjnych, jak również dotyczących ich analiz. Otóż gdy próbuje się tam mówić np. językiem urbanistycznym o ochronie ładu przestrzennego, nie zawsze dostatecznie przekłada się to na konkretne sformułowania prawne. Prawnicy w takim przypadku mogą zapytać, jak konkretnie ten ład przestrzenny weryfikować i może wówczas – postrzegając problem z tej typowo prawniczej (oderwanej od innych kontekstów) perspektywy – wystąpić problem z udzieleniem uniwersalnej, odnoszącej się nie tylko do konkretnego przypadku, ale posiadającej szersze, uniwersalne ramy odpowiedzi. Z drugiej strony trzeba zdawać sobie sprawę również z tego, że ewentualna chęć odgórnego, ustawowego daleko idącego sprecyzowania tego problemu może doprowadzić do jeszcze większego chaosu. Rozwiązaniem z tej perspektywy nie idealnym, ale poprawiającym obecny stan faktyczny mogłoby być określenie na szczeblu gminnym standardów urbanistycznych (pomysł ten zresztą wielokrotnie powraca przy różnych koncepcjach zmian w systemie gospodarki przestrzennej, a ostatnio, co prawda w innym kontekście został śladowo zrealizowany w tzw. specustawie mieszkaniowej).

W odniesieniu jednak do decyzji o warunkach zabudowy, warto zwrócić uwagę na następujące szczegółowe problemy (wynikające z powyżej opisanych):

- brak precyzji przy wykładni pojęcia kontynuacji funkcji, która ma być podstawowym punktem odniesienia,
- brak obiektywnych, niebudzących wątpliwości podstaw do weryfikacji, która działka może zostać uznana za działkę sąsiednią.

W obu przypadkach podstawowym punktem odniesienia powinny być tezy orzecznicze. To one bowiem determinują sposób stosowania poszczególnych przepisów, a więc w konsekwencji kierunek zmian w kształtowaniu przestrzeni. Aby oddać w miarę aktualne tendencje, można wskazać dla obu przypadków po dwa w miarę reprezentatywne orzeczenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wy-

roku z 21 września 2017 r. (II SA/Sz 770/17, Legalis) wskazał, że badając spełnienie przez planowaną zabudowę warunku «kontynuacji funkcji», należy ocenić, czy nowa zabudowa mieści się w granicach zastanego w danym miejscu sposobu użytkowania obiektów. Jako zasadę uznaje się, że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Z momentem wykazania sprzeczności przestaje być ona dopuszczalna. Jeżeli np. istniejąca zabudowa realizuje funkcję mieszkaniową, nie oznacza to, że nowy obiekt może być tylko budynkiem mieszkalnym. Rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu należy traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela, czy inwestora, po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy. Podstawą odmowy wydania decyzji musi być sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją obiektów już istniejących, którą organ potrafiłby racjonalnie wykazać w uzasadnieniu decyzji. Nie można uznać, że podstawą decyzji odmownej byłby sam brak zgodności pomiędzy inwestycją a zastanym zagospodarowaniem terenu, rozumiany jako brak tożsamości obiektu projektowanego z obiektami istniejącymi.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 5 września 2017 r. (II SA/Ol 388/17, Legalis) uznając, że rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu należy traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień inwestora po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy. Warunek kontynuacji funkcji jest spełniony zarówno w sytuacji, gdy planowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, jak i w sytuacji, gdy stanowi uzupełnienie którejs z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i z nią niekolidujące. Kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. Wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje w sensie urbanistycznym z zabudową już istniejącą, ani nie narusza szeroko rozumianego ładu przestrzennego. Niemniej jednak kontynuacja ta powinna wynikać z analizy. Ważne jest, by planowana inwestycja wpisywała się w istniejącą zabudowę. Inwestycja ta zatem nie będzie stanowić wyłomu w istniejącej zabudowie i da się z nią pogodzić.

Kierunek wykładni obowiązujących przepisów zaprezentowany powyżej zasadniczo nie budzi wątpliwości. Natomiast brzmienie samych przepisów niekoniecznie prowadzi do w pełni poprawnych skutków. O ile bowiem zgodzić się należy z tym, że ochrona ładu przestrzennego nie może być sprowadzana do konieczności tworzenia takich samych budynków, o tyle znów pojawiają się wątpliwości w zakresie szczegółów i stopnia ogólności oceny tego, czy dany budynek mieści się w ramach określonej funkcji danego terenu. Tak jak wskazano powyżej, sprowadzenie tego do indywidualnej analizy urbanistycznej jest zbyt ryzykowne. Powoduje to bowiem:

- tworzenie wobec urbanisty presji w zakresie bardzo (zanadto) liberalnej analizy kontynuacji funkcji,
- i w związku z powyższym narzucania urbanistycznie np. prawniczego rozumienia (nie zawsze poprawnego) pewnych pojęć.

Podobnie będzie przy zasadzie bliskiego sąsiedztwa i związanym z powyższym zagadnieniem wyznaczaniem obszaru analizowanego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 września 2017 r. (II OSK 2726/15, Legalis), wskazał, że zwrot „wokół działki” użyty w przepisie § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588 ze zm.) wskazuje, że ustalając obszar analizowany wokół działki inwestycyjnej, należy tak wyznaczyć ten obszar, by działka ta znajdowała się w środku tego obszaru, tj. by położona była w jego centralnym miejscu, co nie oznacza, że obszar ten musi mieć kształt koła, a odległość granic tego obszaru od działki inwestora musi być w każdym miejscu jednakowa. Istotne jest, aby wyznaczony obszar analizowany obejmował urbanistyczną całość. Obszar ten powinien obejmować całe działki wyodrębnione geodezyjnie, a nie ich części. Dlatego ustalenie warunków zabudowy dla części działki jest niedopuszczalne. Zmiana zagospodarowania terenu i przeznaczenie go na określone cele obejmuje w każdym przypadku cały obszar wyznaczony jako działka geodezyjna objęta wnioskiem, a nie wyłącznie powierzchnię, która ma być faktycznie zajęta pod lokalizowaną inwestycję. W przypadku gdy linia rozgraniczająca obszar analizowany «przecina» daną, wyodrębnioną geodezyjnie nieruchomość, w analizie należy uwzględnić powierzchnię całej działki ewidencyjnej, zatem również tę jej część, która położona jest poza obszarem analizowanym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (wyrok z 20 czerwca 2017 r., II SA/Łd 206/17, Legalis) dodał, że w sytuacji, gdy analizą muszą zostać objęte działki sąsiednie, a nie tylko działka, na której ma być realizowana inwestycja, to nie można mówić o realizacji zasady dobrego sąsiedztwa zawartej w art. 61 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073), albowiem działki sąsiednie nie byłyby w ogóle objęte analizą. Sposób zagospodarowania działek sąsiednich nie byłby wówczas w ogóle uwzględniany przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, co przeczy istocie powołanego wyżej przepisu.

Dodać trzeba jeszcze próbę wyjaśnienia „zasady dobrego sąsiedztwa” podjętą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (wyrok z 20 czerwca 2017 r., II SA/Bk 257/17, Legalis), która powinna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu urbanistycznego. Dlatego pojęcie *działki sąsiedniej* należy interpretować szeroko, jako nieruchomość lub część nieruchomości położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określać dla każdego oddzielnie.

Dylematy i ewentualne pole do nadużyć jest w tym przypadku jeszcze większe. Wątpliwości mogą budzić tutaj:

- pojęcie *urbanistycznej całości*,
- zakres wyznaczania obszaru analizowanego i to, kiedy ten obszar może być większy niż minimalny – jakie konkretnie potrzeby za tym stoją.

Praktyka może bowiem polegać na tym, aby wyznaczenie obszaru analizowanego było samo w sobie jedynie środkiem prowadzącym do umożliwienia danemu podmiotowi realizacji zabudowy, czyli np. obszar analizowany specjalnie może być wyznaczony w taki sposób, aby objąć konkretną, w jakiś sposób zabudowaną działkę. Następnie jest to uzasadnione specyfiką np. niezabudowanego terenu. Pomija się przy tej okazji kluczowy fakt, że sam brak zabudowy na danym terenie nie jest żadnym argumentem na rzecz szerszego umożliwiania realizacji zabudowy. Jest wręcz przeciwnie. Jednak w tego typu przypadkach obecna formuła ustalania warunków zabudowy prowadzi do wypaczenia jej pierwotnego sensu i zamiast chronić ład przestrzenny, prowadzi ona do poszerzania, właściwie prawie niekontrolowanego, zabudowy.

Jak wskazano powyżej, zmiana w obecnie obowiązującej konwencji, przesłanek ustalenia warunków zabudowy może być niewystarczająca – zwłaszcza gdy każdorazowo i tak będzie ona sprowadzana do prawniczej wykładni wyników konkretnej, doraźnej analizy urbanistycznej. Dlatego w tym przypadku minimalnym, podstawowym zabezpieczeniem byłoby wprowadzenie obligatoryjnych w gminach przepisów urbanistycznych, na podstawie wzorców i wytycznych na szczeblu centralnym.

## 2. Pozwolenie na budowę

Problemy związane z konkretnym wpływem postępowań administracyjnych na sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym nie kończą się na postępowaniach związanych z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przy okazji wydawania pozwoleń na budowę właściwy organ administracji publicznej musi zweryfikować zgodność między projektem budowlanym a obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (jeżeli taki dla danego terenu sporządzono, jeżeli nie, to zgodność weryfikowana jest z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Dokonywana wówczas wykładnia planu miejscowego powoduje kolejne problemy, zbyt łatwo i zbyt szybko sprowadzone do pobieżnych prawnych ocen w ramach postępowania administracyjnego.

Problem polega na tym, że weryfikowanie zgodności pomiędzy projektem a planem miejscowym wymaga bardzo często zastosowania wiedzy specjalistycznej. Dodatkowo, pewna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawiera postanowienia nieprecyzyjne i wieloznaczne (które można interpretować na różne sposoby). Jeśli występują w niewielkim zakresie, to organ administracji publicznej może jeszcze rozstrzygać wątpliwości w przejrzysty sposób (a jeżeli tego nie zrobi – wystąpią jasne przesłanki do wzruszenia wydanej decyzji przez organ wyższej instancji lub w postępowaniu sadowoadministracyjnym). Jednak problematyczne wydają się sytuacje, gdy:

- plan miejscowy zawiera postanowienia wewnętrznie sprzeczne lub nie do końca wyjaśnione,
  - wykładnia planu miejscowego wymaga uwzględnienia wiedzy specjalistycznej.
- Obie te sytuacje mogą być zresztą wzajemnie z sobą mocno powiązane. Niemniej jednak, pierwszy ze wskazanych przypadków może odnosić się do:
- niejasnego od strony formalnoprawnej pojęcia zabudowy oraz zakazu zabudowy
  - wielu stosowanych w planach miejscowych pojęć, które w konkretnych sytuacjach mogą okazać się niejasne, co z kolei znajduje bezpośrednie przełożenie do przesądzenia o konkretnych możliwościach zabudowy lub ich braku (przykładem może być tutaj dylemat, dotyczący sytuacji, kiedy plan miejscowy wprowadza na danym obszarze zakaz zabudowy wyłączając jednocześnie z tego zakazu wieże widokowe – jak wówczas dokładnie rozumieć pojęcie wież widokowych i co konkretnie na danym obszarze może zostać wzniesione, a co nie).

Osobna kwestia to interpretacja pojęć specjalistycznych. Organ musi tutaj wyważyć nie tylko sposób rozumienia danego pojęcia zawarty w planie miejscowym (i dopuszczony ustawowo), ale też rzeczywisty, znajdujący odzwierciedlenie np. w literaturze fachowej. Dotyczy to chociażby pojęć *powierzchni całkowitej*, *powierzchni zabudowy* oraz ich przeniesienia do języka prawnego. Może się bowiem okazać, że niebudzące wątpliwości od strony prawnej określenie niniejszych pojęć będzie rażąco sprzeczne ze sposobem ich formułowania z perspektywy geodezyjnej.

Pochodną tego problemu będzie następnie kierunek orzeczeń sądów administracyjnych, w ramach którego przesądza się o znaczeniu niektórych pojęć (np. sąd na podstawie własnych przekonań i analiz próbuje uznawać, co jest antresolą, a co nie i proponuje definicję tego pojęcia). Przyjmując do wiadomości fakt, że czasem w obecnych ramach systemowych nie ma alternatywy dla takiego działania, uznać należy, że tego rodzaju praktyka jest bardzo często problematyczna, oddalająca realne ramy systemu gospodarki przestrzennej od mocnego interdyscyplinarnego osadzenia w wiedzy z różnych dyscyplin (co jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania tegoż systemu). Geneza tego problemu tkwi jednak w samym postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, w którym wskazane kwestie musi rozstrzygnąć sam organ administracji publicznej. Jednocześnie przy tej okazji zauważalna jest:

- bardzo silna presja inwestorów, dążących do przeforsowania konkretnej koncepcji zabudowy,
- brak dostatecznego oparcia w wiedzy specjalistycznej, w tym w dowodach z opinii biegłych.

W kontekście niniejszej problematyki można powołać dwie aktualne tezy orzecznicze, które mogą w jeszcze szerszym zakresie ująć tę problematykę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 17 lutego 2017 r. (II SA/Łd 917/16, Legalis) wskazał, że badanie zgodności projektowanego obiektu budowlanego z rozwiązaniami przestrzenno-prawnymi nakłada na organ architektoniczno-budowlany

obowiązek analizy treści poszczególnych postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i oceny złożonego projektu pod kątem jego zgodności z rozwiązaniami przestrzenno-prawnymi. Jednak w sytuacji sporu co do wykładni zapisów planu organ administracji publicznej może, a wręcz powinien wykorzystać wszelkie środki dowodowe w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy i usunięcia wątpliwości. Ponadto w uzasadnieniu decyzji organ powinien dokonać oceny materiału dowodowego zebranego w sprawie, w tym wskazać, które z dowodów uznał za wiarygodne, których dowodów nie uwzględnił i z jakich przyczyn. Tę problematykę warto szerzej osadzić w kontekście konkretnej sprawy.

*W przedmiotowym przypadku sąd uznał, że zarówno w decyzji środowiskowej, jak i w piśmie urbanisty wprost zawarto ocenę, że realizacja spornej inwestycji jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Przy tym w uzasadnieniu pisma urbanisty wyjaśniono, że wyznaczając tereny przeznaczone pod budowę elektrowni wiatrowych organ planistyczny miał na uwadze jedynie tereny służące do instalowania naziemnych elementów instalacji, nie uwzględniono potencjalnych chociażby gabarytów skrzydeł, ich zasięgu w przestrzeni a to z uwagi na to, że praca łopat wirnika nie powoduje zmiany sposobu użytkowania terenów rolnych. Urbanista powołał się przy tym na stanowisko wyrażone przez Ministra Rolnictwa. Stanowisko to jest o tyle istotne, że wskazuje ono kierunek intencji autorów tych rozwiązań planistycznych, a także kierunek pożądaną wykładni zapisów planu, potwierdzając trafność wniosku inwestora, że zaplanował budowę elektrowni w sposób niesprzeczny z planem. Złożone dokumenty zdają się wskazywać na to, że zamiarem organu planistycznego było wskazanie pod budowę wiatraków tych terenów, na których posadowione będą fundamenty i postawiona wieża, zorganizowana droga dojazdowa. Nie wskazano zaś jako terenów IE-W tych nieruchomości, które jedynie w ten sposób «dotknięte» będą skutkami inwestycji, że nad ich powierzchnią działać będą ramiona rotora. Natomiast rozważając możliwość posadowienia elektrowni na nieruchomościach wskazanych w planie jako tereny IE-W organ winien przede wszystkim zweryfikować, czy elektrownia spełnia parametry, wskazane w ogólnych zapisach planu, to jest w § 11 pkt 12. Określono tu m.in. odległości turbiny od psa przelotów i głównymi ostojami gniazdowania ptaków, odległości od napowietrznych linii elektroenergetycznych, maksymalną wysokość elektrowni w stanie wzniesionego skrzydła, konieczność zachowania wymogów akustycznych. Te parametry zdają się nie budzić wątpliwości organu, skoro organ w wezwaniu z dnia 26 lipca 2016 roku do usunięcia braków projektu tych kwestii nie podniósł. Zatem należałoby wnosić, że wymagane w § 11 parametry inwestycja spełnia.*

Powyżej przedstawiono więc przykład szerszego procesu, w ramach którego powinna być dokonana wykładnia planu miejscowego. Postulat uwzględniania różnych dowodów w tym postępowaniu należy interpretować bardzo szeroko, co jednocześnie – ze względu na brak pełnej precyzji – może być źródłem dylematów natury typowo proceduralnej.



Kolejna istotna teza (i propozycja spojrzenia na wskazane problemy) została wyrażona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 25 kwietnia 2017 r. (II SA/Bk 201/17, Legalis). Sąd uznał, że skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprowadza dla poszczególnych obszarów przeznaczenie podstawowe oraz dopuszczalne – rozumiane nie tylko jako uzupełniające funkcję podstawowego przeznaczenia, ale także jako alternatywne, tzn. odmienne od funkcji przeznaczenia podstawowego, to nie można uznać za sprzeczną z planem przewidzianą planem dopuszczalność lokalizacji na obszarze ustaleń planu inwestycji realizującej alternatywną funkcję wobec podstawowego przeznaczenia danego obszaru. Organ architektoniczno-budowlany widząc sprzeczność inwestycji z planem w zakresie lokalizacji inwestycji, powinien nawet przy dostrzeżonych innych brakach projektu budowlanego, wydać decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia na budowę bez wzywania inwestora do usunięcia braków projektu, gdyż ich usuwanie w pozostałym zakresie i tak będzie niewystarczające. Właściwą podstawą prawną dla odmowy udzielenia pozwolenia na budowę z powodu sprzeczności rozwiązań projektu budowlanego z planem zagospodarowania przestrzennego powinien być art. 35 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 4 *Ustawy Prawo budowlane*.

W tym miejscu również można powołać dalszy fragment uzasadnienia. *Orzekające w sprawie organy administracji oparły się na opisie planowanego przeznaczenia gruntów rolnych, zarówno podstawowego, jak i dopuszczalnego z ustaleń szczegółowych dotyczących terenów rolnych i leśnych, zawartych w rozdziale 7-ym tekstu planu, konkretnie przepisach § 47 – 51 planu. Bezpodstawnie pominęły natomiast przewidzianą § 45 ust. 5 planu alternatywną dopuszczalność przeznaczenia obszarów ustaleń planu pod realizację urządzeń wykorzystujących nośniki energii odnawialnej do produkcji energii elektrycznej zgodnie z przepisami o ochronie środowiska. Żaden z przepisów planu nie wprowadza zakazu lokalizacji takich urządzeń na gruntach rolnych ani nakazu lokalizowania takich urządzeń wyłącznie na obszarach przeznaczonych na cele produkcyjne. Naturalnie otwarta przestrzeń gruntów rolnych, zapewniająca łatwe docieranie nośników energii odnawialnej (wiatru, słońca) do urządzeń przetwarzających energię promieniowania słonecznego czy energię wiatru w energię elektryczną, przemawia za traktowaniem gruntów rolnych jako najbardziej sprzyjające lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii tego rodzaju. Wątpliwości organów co do prawidłowego przyporządkowania wnioskowanej inwestycji, wyprowadzone z komercyjnego charakteru przedsięwzięcia, nie uzasadniały odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zawierają bowiem, jak słusznie zwraca uwagę skarżąca spółka, ograniczeń podmiotowych w zagospodarowaniu gruntów rolnych. Ograniczenia takie zresztą musiałyby zostać uznane za dyskryminujące. Skarżąca spółka dysponuje tytułem prawnym do władania terenem inwestycji na cele budowlane, którego źródłem jest cywilnoprawna umowa dzierżawy gruntów rolnych. Ustawa Prawo budowlane, której przepisy regulują udzielanie pozwoleń na budowę, nie wprowadza rozróżnienia kategorii inwestorów wymagając*

*jedynie wykazania się przez nich uprawnieniem do władania terenem inwestycji na cele budowlane. Twierdzenie, że planowana inwestycja jest niedopuszczalna gdyż «klóci się» z charakterem gruntów rolnych i przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego jego podstawowym i dopuszczalnym uzupełniającym przeznaczeniem, pomija wynikającą z planu dopuszczalność alternatywnego wykorzystania takich gruntów pod urządzenia wykorzystujące odnawialne źródła energii i pozostaje w sprzeczności z uznaniem lokalizacji inwestycji za zgodną z planem zagospodarowania przestrzennego w decyzjach ściśle powiązanych z postępowaniem o pozwolenie na budowę i warunkujących wystąpienie z wnioskiem o pozwolenie na budowę. I tak decyzją ostateczną z dnia (...) września 2015 r. znak (...) wydaną w postępowaniu środowiskowym, Wójt Gminy S. stosując przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udzielaniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.) stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko planowanej inwestycji.*

Przy analizie problemów związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy wskazano, że optymalnym kierunkiem ich rozwiązania może być wprowadzenie instytucji przepisów urbanistycznych. Przedstawione problemy przy wydawaniu pozwoleń na budowę skłaniają do wniosku, że nawet wprowadzenie takich przepisów – chociaż z perspektywy wyzwań systemu gospodarki przestrzennej priorytetowe – nie rozwiąże wszystkich dylematów. Albowiem przy realizacji takiego wariantu:

- wciąż będą występowały problemy związane z wykładnią planu miejscowego przy wydawaniu pozwoleń na budowę (lub ich odpowiedników),
- podobne problemy mogą wystąpić przy wykładni przepisów urbanistycznych.

Dlatego w tym przypadku kluczowym rozwiązaniem będzie promowanie działań o charakterze pozaprawnym (zresztą niezwykle wskazane wydaje się odejście od typowo prawniczego postrzegania spraw związanych z prowadzoną polityką przestrzenną). Obejmuje to zwłaszcza forsowanie dobrych praktyk, obejmujących:

- treść aktów prawa miejscowego,
- sposób działania organów administracji publicznej w bardziej wątpliwych postępowaniach administracyjnych.

Zwłaszcza w kontekście tego ostatniego uwzględnić należy szerszy stan prawny wykraczający poza prawo związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz realizacją inwestycji budowlanych.

### **3. Zasady w postępowaniu administracyjnym**

Przy okazji analizy przedmiotowej problematyki należy szerzej zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Przy okazji wydawania decyzji administracyjnych obowiązkiem

organu administracji publicznej jest stosowanie się do kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zawartych tam zasad i instytucji. Uległy one pewnemu rozszerzeniu i modyfikacji w związku z wejściem w życie 1 czerwca 2018 r. nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego [Nowak *et al.* 2017: 15-91]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wybrane z nich oraz wskazać, w jaki sposób one znajdują i potencjalnie mogą znaleźć zastosowanie w systemie gospodarki przestrzennej. Tym bardziej, że jak wskazano powyżej, procedura administracyjna w kontekście problemów tego systemu nie stanowi idealnego rozwiązania, ale również nie może być zupełnie wyeliminowana. Sprowadzać się powinna do wydawania zgody budowlanej i odnoszenia np. projektu budowlanego do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub przepisów urbanistycznych. Oczywiście nie da się przy tej okazji wyeliminować konieczności odnoszenia się przez organ administracji publicznej do wiedzy specjalistycznej i związanego z tym marginesu rozbieżności. Trzeba też zastrzec, że zmiany w systemie gospodarki przestrzennej niekoniecznie zostaną skierowane w pełni w postulowanym kierunku i w związku z powyższym przy analizie uwarunkowań związanych z zasadami i instytucjami postępowania administracyjnego trzeba również brać pod uwagę obowiązujący w danym momencie stan prawny.

Najwięcej różnych wątpliwości może budzić w analizowanym kontekście brzmienie art. 7a kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z nim, w przypadku gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest:

- nałożenie na stronę obowiązku,
- ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia – a w sprawie tej pozostają wątpliwości odnośnie do treści jakiejś normy prawnej, to wątpliwości te muszą być rozstrzygnięte na korzyść strony.

Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy rozstrzygnięciu danej wątpliwości na korzyść strony miałyby się sprzeciwiać:

- sporne interesy stron,
- interesy osób trzecich,
- wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa.

Analogiczny przepis w dalszej części kodeksu postępowania administracyjnego został wprowadzony wobec interpretacji wątpliwości w zakresie spornych okoliczności faktycznych. One również – w taki sam sposób – powinny być wyjaśniane na korzyść strony.

Przedmiotowa regulacja w obecnej formule dotyczy konkretnych spraw administracyjnych i nie obejmuje ani postępowań w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, ani w przedmiocie wydania pozwoleń na budowę. Chodzi bowiem o sprawy związane z nałożeniem obowiązku lub odebraniem uprawnienia. Przesądzenie o możliwościach zabudowy dla danego podmiotu nie może być traktowane jako przyznanie obowiązku, ani odebranie uprawnienia, ale co najwyżej jako konkretyzacja uprawnienia wynikającego z *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* lub np. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poza tym spore wątpliwości

może prowokować ocena tego, kiedy dokładnie wystąpią wymienione powyżej przesłanki niezastosowania przedmiotowej zasady (mogą być w sprawach związanych z gospodarką przestrzenną interpretowane w sposób bardzo subiektywny).

O ile więc w aktualnym stanie prawnym niniejsza zasada nie znajduje zastosowania wobec dwóch wymienionych postępowań, o tyle rozważenia wymaga to, czy powinna, może przynajmniej w jakimś ograniczonym stopniu – zostać zastosowana do regulacji związanych z systemem gospodarki przestrzennej. Tym bardziej, że niezależnie od niniejszej, wyrażonej wprost w kodeksie postępowania administracyjnego zasady, przy ustalaniu warunków zabudowy lub wykładni planu miejscowego w wielu tezach orzeczniczych wskazuje się na konieczność szczególnej dbałości o ochronę interesów właściciela nieruchomości/inwestora i wyjaśniania wszelkich wątpliwości na jego korzyść. Z perspektywy wartości systemu gospodarki przestrzennej tego rodzaju ukierunkowanie wykładni przepisów należy uznać za błędne. Jego konsekwencją będzie bowiem znacznie mniejsza ochrona ładu przestrzennego. Zachowanie ładu przestrzennego nie jest może jednoznaczne z zakazem zabudowy, ale niewątpliwie wymaga wprowadzania na wielu obszarach poważnych ograniczeń w tym zakresie. Teoretycznie ograniczenia te powinny być z perspektywy formalnoprawnej jasne, niebudzące wątpliwości. Jednak w praktyce tak nie jest. IEwentualne wątpliwości przy wykładni planów miejscowych lub ustalania warunków zabudowy można podzielić na dwie kategorie:

- wątpliwości wynikające z braku dostatecznie szczegółowych i jasnych regulacji w zakresie konkretnej (zazwyczaj oryginalnej) koncepcji zabudowy,
- wątpliwości wynikające ze względów formalnoprawnych i proceduralnych.

Czasami tak dychotomiczny podział powyższych wątpliwości nie znajduje pełnego zastosowania – mogą wystąpić np. wątpliwości natury proceduralnej, tak naprawdę sprowadzają się do oceny zagadnienia w większym stopniu o charakterze materialnoprawnym (np. spór dotyczy możliwości faktycznego zakresu uzgodnień przez organ uzgadniający wydanie decyzji, a organowi uzgadniającemu chodzi o zablokowanie niekorzystnej z punktu widzenia jakiegoś wymiaru ładu przestrzennego zamierzenia budowlanego). Jednak zachowując umownie powyższą klasyfikację, wskazać należy, że ustawodawca powinien dążyć do:

- Wyjaśniania wątpliwości proceduralnych na korzyść stron postępowania.
- Przy wątpliwościach związanych z określoną koncepcją zabudowy, brać pod uwagę przede wszystkim względy związane z ochroną ładu przestrzennego. Dopuszczenie bowiem zabudowy w sytuacjach wątpliwych powoduje zbyt duże ryzyko, że tym samym mogą zostać zniszczone walory funkcjonalne, kompozycyjno-estetyczne, środowiskowe lub kulturowe walory danego terenu. Czym innym natomiast będą przepisy związane np. z konkretnymi rozstrzygnięciami organu, czy prawami stron do udziału w postępowaniu.

W analizowanym kontekście można rozważyć wprowadzenie do systemu gospodarki przestrzennej zasady, na podobnym poziomie ogólności, jak ta powołana

w art. 7a kodeksu postępowania administracyjnego. Byłaby ona jednak zmodyfikowana w sposób powyżej wskazany i należałoby ją traktować jako dyrektywę przy wykładni.

W art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego określono z kolei zasadę, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Ta zasada już bez żadnych zastrzeżeń znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych, również tych związanych z ustaleniem warunków zabudowy i wydaniem pozwoleń na budowę. Pewne wątpliwości z formalnego punktu widzenia budzi to, kiedy dokładnie można «utrwaloną praktykę» stwierdzić lub też, w jakiej skali powinna być ona zauważalna. Niemniej jednak, to właśnie niniejsza zasada ustawowa może w systemie gospodarki przestrzennej stanowić szerszą podstawę do propagowania nie zawsze możliwych do jasnych z perspektywy formalnoprawnej działań zmierzających do uwzględnienia wiedzy urbanistycznej, geodezyjnej, czy też środowiskowej w konkretnych postępowaniach administracyjnych. Wiele w tym zakresie zależy od organów administracji centralnej, aby przeforsować pozytywne przykłady praktyk i ugruntować je jako utrwalone.

W analizowanym kontekście warto również zwrócić uwagę na art. 13 kodeksu postępowania administracyjnego. Można powołać kilka wyrażonych w nim norm. Otóż organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach. Działanie to w szczególności ma polegać na:

- skłanianiu stron do zawierania ugody,
- podejmowaniu czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji,
- udzielaniu wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwiania sprawy.

Wprowadzona do kodeksu postępowania administracyjnego instytucja mediacji nie obejmuje obecnie postępowań w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i pozwoleń na budowę. Warto jednak zwrócić uwagę – zwłaszcza w kontekście rozważań zawartych w dalszej części niniejszej analizy – na możliwości, które daje obecnie przyjęta w kodeksie formuła mediacji. Dopuszcza ona negocjacje nie tylko między stronami, ale również między stroną a organem administracji publicznej. Oczywiście, wynik również takich ustaleń musi mieścić się w granicach obowiązujących przepisów, jednak pozostawiono w ten sposób możliwość dokonywania szerszych ustaleń i większą swobodę. Warto rozważyć, czy przynajmniej w części spraw taka mediacja (w ściśle ustawowo określonych granicach obejmujących ochronę ładu przestrzennego) nie stanowiłaby optymalnego rozwiązania niektórych konfliktów przestrzennych.

Konkludując, przeanalizowane powyżej zasady procedury administracyjnej zawierają pewien potencjał, możliwy do szerszego wykorzystania w systemie gospodarki przestrzennej. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- kierunek wyjaśniania wątpliwości w postępowaniach administracyjnych,
- zaadaptowanie do systemu gospodarki przestrzennej ustawowego pojęcia *utrwalonej praktyki*,
- zaadaptowanie do systemu gospodarki przestrzennej instytucji mediacji.

#### **4. Postępowanie administracyjne a współzarządzanie publiczne**

Kwestie związane ze współzarządzaniem publicznym w przedmiotowej pracy są rozpatrywane jedynie z perspektywy inspiracji dla kierunku zmian w systemie gospodarki przestrzennej, w tym w szczególności roli procedur administracyjnych w tym kontekście. Uznać bowiem należy, że to właśnie koncepcje współzarządzania publicznego powinny być w możliwie szerokim stopniu wykorzystywane przy naprawie systemu gospodarki przestrzennej i zapewnieniu efektywności jego poszczególnych narzędzi. Ważne to jest również przy ocenie roli postępowania administracyjnego we wskazanych przypadkach.

W zakresie analizowanym w taki sposób szczególną uwagę należałoby więc zwrócić na rolę współzarządzania związaną z:

- koordynacją zróżnicowanych płaszczyzn związanych z zagospodarowaniem przestrzennym poszczególnych terenów,
- określania – w ramach sieciowych form organizacji społeczeństwa – roli aktorów publicznych i prywatnych w systemie gospodarki przestrzennej.

Te zagadnienia odgrywają szczególną rolę właśnie przy wyżej zdiagnozowanych problemach dotyczących postępowania administracyjnego. Obecnie w ramach takich postępowań występuje właśnie problem w zakresie koordynacji zróżnicowanych perspektyw i można wręcz przyjąć, że koordynację zastępuje raczej proces wyszarpywania przez poszczególnych uczestników konfliktów przestrzennych swoich (subiektywnie rozumianych) praw. Wiąże się to z drugim wskazanym powyżej postulatem, czyli doprecyzowaniu roli konkretnych podmiotów (aktorów) w systemie gospodarki przestrzennej. Obecnie brak precyzji w tym zakresie występuje zwłaszcza na etapie dokonywania uzgodnień i opiniowania aktów planistycznych (np. projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Dylemat dotyczy zwłaszcza tego, jak daleko mogą ingerować w planowanie przestrzenne. Czasem doprowadza to nawet do wymuszania przez organy uzgadniające rozwiązań sprzecznych z prawem, ale w przekonaniu tych organów lepiej chroniących ład przestrzenny. Uwidacznia się w tej sytuacji dylemat dotyczący realizacji konkretnych celów z jednej strony i zachowania precyzji prawnej działań z drugiej.

W systemie gospodarki przestrzennej występują zróżnicowani interesariusze chcący z różnych względów doprowadzić do określonego zagospodarowania danego terenu. Wyrażają przy tej okazji zróżnicowane perspektywy, np.: publiczną, prywatną, mieszkaniową, gospodarczą, czy też środowiskową. W konsekwencji dochodzi do bardzo mocno wzajemnie zróżnicowanych konfliktów przestrzennych. W związku z powyższym przyjąć należy, że zastosowanie względem tych problemów może mieć właśnie *governance* i powiązane z nim założenia. Przypomnieć należy w tym kontekście również o tym, że *governance* zakłada zaangażowanie obywateli we współtworzenie dóbr publicznych [Wiktorska-Święcka, Kozak 2014: 22]. Izdebski zaznacza, że zgodnie z takim ujęciem administracja publiczna nie będzie służyć władzy politycznej, służyć prawu, ani podmiotem rynkowym, ale częścią składową życia społeczeństwa uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych [Izdebski 2007: 17]. Można dodać – również problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W ujęciu tym odróżnia się wyraźnie trzy rodzaje powiązań i koncepcji, które stosowane w pełni nie sprawdzają się. Zarówno bowiem nadmierna rola rynku, nadmierne uzależnienie od polityki, czy też od prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego) składają się *de facto* na genezę problemów dotyczących planowania przestrzennego. Można więc przyjąć, że koncepcja współzarządzania tworzona jest w odpowiedzi na problemy, które zdiagnozowano m.in. w systemach gospodarki przestrzennej, a przynajmniej w obu przypadkach wstępny punkt widzenia jest zbliżony. Mazur przez *współzarządzanie* rozumie sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych. Autor ponadto łączy pojęcie *współzarządzania* z pojęciem *administracji publicznej* i wskazuje, że *administracja* to system reguł, funkcji, organizacji i zasobów służących wytwarzaniu dóbr i usług publicznych oraz koordynacji działań zbiorowych – czyli stanowi szerokie pole problemowe. *Współzarządzanie* stanowi natomiast sposób zarządzania procesem publicznym i sterowania zjawiskami w tym polu występującymi [Mazur 2015: 38]. Koncepcja zarządzania sieciowego i związanego z powyższym łagodzenia występujących w ramach sieci konfliktów była przedstawiana również przez innych autorów [Bevir 2009: 84-90]. Zgodnie z powyższym, w procesie zarządzania sieciowego realizowane są cele publiczne w ramach wyodrębnionych pod względem normatywnym, poznawczym i wyobrażeniowym [Torfing 2010: 98]. To władza wpływa na proces podejmowania kolektywnych decyzji (w którym uczestniczą aktorzy publiczni i niepubliczni)<sup>1</sup>.

W przedmiotowym ujęciu większość elementów definicji współzarządzania będzie się mogła znacząco łączyć z planowaniem przestrzennym. Albowiem w systemie gospodarki przestrzennej:

- występuje problem niehierarchicznych zależności między aktorami publicznymi i prywatnymi – zwłaszcza przy większości konfliktów przestrzennych,

<sup>1</sup> Oddziałując również przez wykorzystanie swojej pozycji i autorytetu. [Stoker 1998: 17-28].

- tym bardziej rozwiązywanie problemów kolektywnych może być również rozumiane jako rozwiązywanie konfliktów przestrzennych,
- z kolei koordynacja działań zbiorowych oznaczać będzie z jednej strony realizację ważnych dla danej społeczności inwestycji (lokalnych, regionalnych, krajowych), a z drugiej – działania w celu zachowania ładu przestrzennego.

Przy okazji charakterystyki najważniejszych uwarunkowań związanych z zarządzaniem, warto zwrócić uwagę na koncepcję sprawnego państwa Andrews. Autor wyróżnia kluczowe cechy sprawnego zarządzania publicznego. Odnosi je co prawda przede wszystkim do zarządzania budżetem, niemniej warto przeanalizować również z punktu widzenia tematu prezentowanej publikacji następujące punkty. Są to:

- odgórne ustrukturyzowane techniki budżetowe,
- poluzowanie kontroli zasobów, wykorzystujące mierniki *ex-post* realizowanych działań,
- wprowadzanie nowoczesnych praktyk zarządzania finansami,
- duża przejrzystość budżetu i mechanizm rozliczalności [Andrews 2013: 94].

Konkludując można wskazać, że procedura administracyjna dotycząca działań związanych z systemem gospodarki przestrzennej musi uwzględniać wskazane powyżej wytyczne. Poszczególne podmioty (aktorzy zarówno prywatni, jak i publiczni) mają bowiem problemy ze szczegółowym zdefiniowaniem swojej roli w poszczególnych postępowaniach (a kodeksowe ujęcie strony lub organu współdziałającego nie jest wystarczające). Ogólnie ujmując, powinno to przybrać formę:

- zdefiniowania roli poszczególnych aktorów w systemie gospodarki przestrzennej w sposób umożliwiający zarządzanie sieciowe oraz główny cel, jakim jest zachowanie/ochrona walorów związanych z ładem przestrzennym,
- zachowanie pełnej przejrzystości działań przestrzennych.

Pewnym punktem odniesienia, od którego należałoby rozpocząć rozważania na temat zmian powinna być wskazana już powyżej utrwalona praktyka określonych działań związanych z dbałością o ład przestrzenny. Mogłaby ona przybrać formę rekomendacji, które mogłyby być zawarte nie tylko w aktach planistycznych na szczeblu lokalnym lub regionalnym, ale również pewnych wskazań zawartych w odpowiedniku obecnej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Pewnym problemem (czy też wątpliwością) może być to, czy takie wytyczne w ogóle znajdują zastosowanie w praktyce, przy wydawaniu konkretnych decyzji (obecnie bowiem np. w samej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* można znaleźć wiele słusznych, ale w praktyce niewiążących wytycznych). Dlatego rolą ustawodawcy jest wzmocnienie tych wytycznych i osłabienie w ten sposób tendencji polegającej na wyjaśnianiu wszelkich wątpliwości na rzecz poszerzenia prawa do zabudowy i zagospodarowania danego terenu. Pewną szansę należy upatrywać we wskazanym powyżej, wprowadzonym do kodeksu postępowania pojęciu *utrwalonej praktyki*, która może stanowić w ten sposób znacznie poważniejszy niż dotychczas punkt odniesienia. Poza tym konieczne wydaje się doprecyzowanie roli aktorów publicznych,



w tym zakresie ich wpływu na konkretne akty planistyczne. Wobec zarówno aktów publicznych, jak i niepublicznych rozwiązaniem wprowadzającym w szerszym stopniu elementy współzarządzania publicznego byłoby rozszerzenie możliwości nieformalnych konsultacji (a nawet ich postulowanie). Można bazować na obecnie obowiązujących nowych rozwiązaniach w kodeksie postępowania administracyjnego dotyczących mediacji, w tym dokonywania (w ramach prawa) pewnych ustaleń zarówno z organem prowadzącym postępowanie, jak też z organem uzgadniającym.

## Podsumowanie

Problematyka postępowań administracyjnych budzi w kontekście dotyczącym systemu gospodarki przestrzennej bardzo dużo wątpliwości. Zwłaszcza na obszarach metropolitalnych, na których presja urbanistyczna występuje w przeważającym zakresie i w praktyce objawiać się będzie właśnie w kierowaniu do organów wniosków o wydanie konkretnych rozstrzygnięć administracyjnych, Dlatego też decyzje administracyjne przesądzające o możliwościach inwestycyjnych podmiotów powinny być do tego systemu wprowadzone tylko w niezbędnych przypadkach. Jeżeli takie przypadki występują, to kolejnym ważnym elementem jest dbałość o doprecyzowanie roli poszczególnych stron i podmiotów, a także dostosowanie przepisów do głównego celu systemu gospodarki przestrzennej, jakim jest ochrona ładu przestrzennego. Uznać należy, że w analizowanym kontekście bardzo pomocne może być rozwinięcie nowych instytucji, wprowadzonych do kodeksu postępowania administracyjnego w czerwcu 2017 r. Podkreślić należy zwłaszcza potencjał *utrwalonej praktyki* oraz zaznaczania w przepisach możliwości mniej sformalizowanych konsultacji przed wydaniem konkretnego rozstrzygnięcia.

Konkludując, działania organów nakierowane na ochronę ładu przestrzennego w obszarach metropolitalnych (ale również na realizację wielu innych celów) mogą zostać często sprowadzone do przesądzających o wielu czynnikach rozstrzygnięć administracyjnych. Kierunek takich rozstrzygnięć, wykładnia poszczególnych przepisów może w znacznym zakresie wpłynąć na kierunki rozwoju tych obszarów. Dlatego tak ważne wydaje się odpowiednie ukierunkowanie nie tylko odpowiedzialnych za akty ustawowe władz centralnych, ale również stosujących przepisy (i tym samym poddawanych silnym presjom) władz lokalnych.

## Literatura

- Andrews M., 2013, *Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach*. „Zarządzanie publiczne”. nr 1/2013, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 94.
- Bevir M., 2009, *Decentryczna teoria rządzenia*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3/2009, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 84-90.

- Izdebski H., 2007, *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 17.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Wolters Kluwer Business, Warszawa: 191-198.
- Małysa-Sulińska K., 2008, *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa: 49.
- Mazur S., 2015, *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 38.
- Nowak M., Olech Z., Tokarzewska-Żarna Z., Zimnicka A. 2017, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Infor, Warszawa.
- Robaszewska R., Płoszka M., Kałuża D., 2016, *Decyzja o warunkach zabudowy*. Lexis Nexis, Warszawa: 115-126.
- Stoker G., 1998, *Governance as Theory: Five Propositions*. International Science Journal, t. 50, nr 155: 17- 28.
- Torfin J., 2010, *Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 98.
- Wiktorska-Świećka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Atut, Wrocław: 22.