

**MACIEJ NOWAK**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

**DECYZJE LOKALIZACYJNE I DECYZJE  
O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH  
W ZARZĄDZANIU PRZESTRZENIA  
I ŚRODOWISKIEM MIASTA**

**Abstract:** *The Location Decisions and the Decisions on the Environmental Conditions in Spatial and Environmental Management of the City.* This article concerns two key administrative decisions in the process of managing the city – zoning approval as well as environmental conditioning. The scope and application of these decisions cause numerous theoretical and practical controversies, solution to which is the basis for the responsible management of the city. The purpose of the article is the identification of the key problems associated with the application in the cities both of the categories of the decisions and a proposal of – both at the municipalities, as well as on a national scale – activities that may solve them. For the purpose of the article, surveys and interviews have been carried out directly in the selected municipal offices, aiming at identification of the range of specific issues related to the liability in the city management.

**Key words:** Environmental decisions, location decisions, spatial management.

## **Wstęp**

Zagadnienia związane z kształtowaniem przestrzeni oraz ochroną środowiska stanowią kluczowe kwestie, które powinny być brane pod uwagę przy okazji systemowej dbałości o odpowiedzialność w procesie zarządzania miastem. Decyzje administracyjne i powiązane z nimi procedury powinny być w tym kontekście postrzegane także jako swoista praktyczna forma realizacji kluczowych, z punktu widzenia zarządzania publicznego, zasad i koncepcji. Założenie to wydaje się szczególnie aktualne i ważne względem zagadnień powiązanych z zarządzaniem przestrzenią i zarządzaniem środowiskiem,

w których pojawia się wiele zagadnień kontrowersyjnych i problematycznych. Celem opracowania jest określenie kluczowych problemów związanych ze stosowaniem w miastach obu kategorii decyzji oraz zaproponowanie – zarówno w skali gmin, jak też w skali kraju działań mogących je rozwiązać.

Poza analizą tez literatury przedmiotu (zarówno z zakresu zarządzania, jak również prawa) przeprowadzono wywiady bezpośrednie w wybranych gminach w zakresie uwarunkowań związanych ze stosowaniem poszczególnych rodzajów decyzji. W ramach rozwinięcia wcześniej podejmowanych analiz przeprowadzono również – w związku z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach – ankiety wśród przedstawicieli gmin odpowiedzialnych za przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko.

## **1. Rozstrzygnięcia administracyjne w zarządzaniu miastem**

W literaturze z zakresu zarządzania publicznego pojęcie *decyzji* jest rozumiane jako wybór jednego działania z pewnej grupy działań możliwych w danym momencie lub też świadome powstrzymanie się od wyboru [Kozuch 2004, s. 161]. Kozuch wyróżnia organizacyjny oraz polityczny model podejmowania decyzji. Jak wskazuje, w modelu organizacyjnym wykorzystywana jest niepełna i niedoskonała informacja, a decydenci są ograniczani w swojej racjonalności poprzestając na znalezieniu pierwszego rozwiązania, które uznają za satysfakcjonujące [*ibidem*, s. 169]. W pewnym zakresie wskazane problemy można odnieść do samych decyzji administracyjnych, przy których – zwłaszcza jeżeli są one w jakimś zakresie uznaniowe (a nie związane) zauważyć można liczne dysfunkcje. Z literatury przedmiotu może wynikać ponadto konkluzja, że faktycznie organem odpowiedzialnym za wydawanie większości decyzji w przypadku gminy (miasta) będzie urząd gminy. Urząd gminy tym różni się od organu administracji publicznej, że nie ma własnych kompetencji, ale działa na mocy kompetencji cudzych, czyli przysługujących formalnie gminie [Gawroński 2010, s. 54]. Przy tym założeniu zastrzec jednak należy, że w praktyce to właśnie w ramach urzędu podejmowane będą szczegółowe decyzje w zakresie konkretnego kierunku realizacji danych obowiązków. Dotyczyć to będzie również decyzji lokalizacyjnych oraz decyzji środowiskowych. Wojciechowski zauważa, że charakter podejmowanych decyzji jest czynnikiem rozróżniającym zarządzanie w przedsiębiorstwie oraz w samorządzie. W tym ostatnim przypadku należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- proces decyzyjny jest bardziej złożony i długotrwały,
- proces decyzyjny jest bardziej transparentny,
- obowiązujące procedury mogą ograniczyć ryzyko podjęcia nietrafnych decyzji,
- podejmowanie decyzji może być łączone z oczekiwanym efektem w postaci zadowolenia i akceptacji społecznej [Wojciechowski 2012, s. 44].

Procedury mogą proces decyzyjny komplikować (zwłaszcza z punktu widzenia interesariuszy), ale stanowią też pewną formę ochrony dla osób (podmiotów) za dane decyzje odpowiedzialnych. Podkreślić trzeba również to, że mimo procedur (a nawet wbrew procedurom) przy decyzjach podejmowanych w samorządzie mogą być brane pod uwagę także względy pozamerytoryczne. Zarówno nasilenie komplikacji wynikających z procedur, jak również zakres ich realizacji zależęć będzie od konkretnych przypadków. Również ze względu na powyższe, zasadne jest wdrażanie w samorządach (w tym w miastach) wytycznych wynikających z koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego, w tym orientacja na misję, cele i wyniki, czy też wprowadzenie ułatwień i uproszczeń dla realizacji poszczególnych usług [Pasiczny 2012, s. 195].

W pewnym zakresie z powyższymi założeniami można łączyć stanowiące podstawę wydawania decyzji administracyjnych podstawowe zasady procedury administracyjnej wyrażone w kodeksie postępowania administracyjnego. W literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania wielokrotnie wskazuje się bowiem na rolę czynników prawnych w grupie czynników wpływających na funkcjonowanie miast [Flieger 2012, s. 93]. W grupie jedenastu zasad szczególną uwagę należy zwrócić przede wszystkim na:

- zasadę pogłębiania zaufania, zgodnie z którą organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie administracyjne w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej oraz ich świadomość i kulturę prawną (art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego);
- zasadę szybkości i prostoty postępowania, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 kodeksu postępowania administracyjnego).

W literaturze przedmiotu zauważa się, że pierwsza z wymienionych zasad stanowi „klamrę spinającą całość ogólnych zasad postępowania”. Można z nią wiązać wiele innych pomniejszych wytycznych, jak np. domniemanie słuszności interesu prawnego strony postępowania, a także wymóg jednolitości i spójności poglądów wyrażanych w decyzjach [Łaszczyca *et al.* 2010, s. 124–127].

Z kolei zgodnie z zasadą szybkości i prostoty wiązana jest z wymogiem szybkiej realizacji celu danego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa termin realizacji danego celu, czemu wytyczne zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego mają przeciwdziałać [Adamiak, Borkowski 2006, s. 90–91].

Konkludując, wskazać należy, że zarówno w tezach zawartych w literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, jak też w przepisach prawnych można znaleźć wzajemnie podobne, nawet – można przyjąć – częściowo skorelowane założenia odnoszące się do działań podmiotów i organów zarządzających miastem. Wymienione w ten sposób przesłanki powinny być również wdrażane na etapie stosowania decyzji lokalizacyjnych oraz decyzji środowiskowych.

## 2. Decyzje lokalizacyjne w zarządzaniu miastem

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określają dopuszczalność przeznaczenia poszczególnych inwestycji z punktu widzenia kryteriów związanych z gospodarką przestrzenną. Wydawane są na wniosek inwestora w sytuacji, gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dzielią się na decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (związane z celami publicznymi) oraz decyzje o warunkach zabudowy (dotyczące zmian przeznaczenia terenu w pozostałych przypadkach).

W literaturze przedmiotu prowadzona jest dyskusja na temat charakteru decyzji lokalizacyjnych – w szczególności, czy jest on uznaniowy, czy też związany. Wybór tego pierwszego z rozwiązań skłaniałby do wniosku, zgodnie z którym organy administracji publicznej (i działający w ich imieniu pracownicy samorządowi) mogą przygotowywać w kontekście tych decyzji koncepcję związaną z kształtowaniem przestrzeni danego miasta. Podzielić należy argumentację autorów skłaniających się do przyznania uznaniowego charakteru decyzji [Leoński *et al.* 2012, s. 200]. Przemawiają za powyższym przede wszystkim subiektywne okoliczności związane z wydawaniem decyzji, w tym oceną zakresu obszaru analizowanego, a ujmując to szerzej – zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa. Jednocześnie z prowadzonych wcześniej badań wynika, że – niezależnie od ustaleń teoretycznych – rozbieżności w zakresie sposobu stosowania decyzji lokalizacyjnych są w różnych miastach bardzo widoczne [Nowak, Kreja 2012, s. 6–9].

W kontekście powyższego otwartym zagadnieniem staje się to, czy decyzje lokalizacyjne mogą być traktowane jako instrument zarządzania przestrzenią. W opinii autora klasyfikacja taka jest możliwa zakładając, że będzie to in-

strument specyficzny, ułomny, którego zakres stosowania jedynie pośrednio zależy od organów gminy [Nowak 2012c, s. 153]. Niemniej jednak, zwłaszcza ze względu na liczbę wydawanych decyzji w poszczególnych gminach (od kilkunastu do kilku tysięcy w skali roku) założyć jednocześnie trzeba, że organy administracji publicznej mogą przy tej okazji przez odpowiedni sposób podejścia do przedmiotowych decyzji dążyć do odpowiedzialnego kształtowania przestrzeni. Jakkolwiek nie można jednak zapomnieć o problemach systemowych, które powodują negatywne skutki związane ze stosowaniem decyzji o warunkach zabudowy [Markowski 2011, s. 38]. W założeniu bowiem decyzje te powinny wpływać na polepszenie ładu przestrzennego w skali lokalnej, co przy obecnym stanie faktycznym, zwłaszcza w miastach (w których wydaje się zdecydowanie więcej decyzji) może być trudnym zadaniem. Wśród skutków wydawania decyzji wyróżnić bowiem można:

- słaby stopień ochrony ładu przestrzennego przy lokalizacji inwestycji,
- prowokowanie trudnych do rozwiązania konfliktów przestrzennych między użytkownikami przestrzeni,
- długie procedury związane z konfliktami przestrzennymi,
- korupcjogenność decyzji lokalizacyjnych,
- wypieranie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zgodnie z założeniami systemu zarządzania przestrzenią powinny być podstawowym instrumentem w tym zakresie.

Niewątpliwie, wskazane punkty negatywnie wpływają również na kształtowanie odpowiedzialności w procesie zarządzania miastem. W praktyce – ze względu na podane wcześniej okoliczności – ustalanie warunków zabudowy może polegać na oderwanych od kwestii ładu przestrzennego negocjacjach między konkretnym inwestorem a przedstawicielami miasta. Z kolei ograniczenia związane z uchwalaniem planów miejscowych wpływają na ograniczenie ogólnych możliwości organów miasta w zarządzaniu przestrzenią. Jest to jednak szerszy systemowy problem (wymagający analizy kierunków i zasadności zmian w szerszym zakresie) wykraczający poza ramy tego opracowania.

### **3. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w zarządzaniu miastem**

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach pod wieloma względami – zwłaszcza z konstrukcyjnego punktu widzenia przypominają decyzje lokalizacyjne. Dotyczą również problematyki bardzo mocno powiązanej



z zarządzaniem przestrzenią. Środowisko to bowiem jeden z elementów, które obligatoryjnie muszą być brane pod uwagę przy okazji kształtowania przestrzeni – zarówno w zakresie zachowania wartości przyrodniczych, jak również wypracowywania kompromisów przy istniejących konfliktach przestrzennych. Korzeniowski pisząc o zakresie przedmiotowym decyzji zaznacza, że brane przy tej okazji pod uwagę uwarunkowania dotyczą przede wszystkim układu relacji człowieka ze środowiskiem, jako podmiotu oddziałującego na środowisko [Korzeniowski 2012, s. 88]. Stanowiąca kluczowy element procedury oceny oddziaływania na środowisko decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna być więc rozpatrywana nie tylko w kontekście samego zarządzania środowiskiem, ale także – nieco szerzej – np. przy okazji uwarunkowań i instrumentów związanych z zarządzaniem miastem. To bowiem bardzo często na obszarze miasta występują koncepcje związane z lokalizacją większych inwestycji i problemy w zakresie ich pogodzenia z wymogami środowiskowymi [Mickiewicz *et al.* 2011, s. 116]. Jednocześnie zauważyć trzeba, że pewną doktrynalną podstawą całej procedury jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Osobną kwestią, która wymaga podkreślenia, jest współzależność między decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach a systemem przestrzennym, w szczególności uchwalonymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Nowak 2013, s. 138–140].

W dużej części przypadków decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (podobnie jak decyzja lokalizacyjna) jest wydawana przez organ wykonawczy miasta. W literaturze przedmiotu zauważa się wagę – obok innych etapów całej procedury – właśnie czynności decyzyjnych [Poskrobko, Poskrobko 2012, s. 129]. Podobnie jak w przypadku decyzji lokalizacyjnej, mimo rozbieżności w tym zakresie w literaturze prawniczej [Dobrowolski 2012, s. 304–305] wskazać można, że faktycznie – z punktu widzenia konkretnych organów – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest uznaniową. Zastrzec można tylko, że poza organem miasta na jej treść istotny wpływ będzie miał współuczestniczący w sprawie organ ochrony środowiska, którym w większości przypadków będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska [Pchałek, Behmke 2009, s. 120–123]. Wyrażane przez niego oceny oraz ewentualne dopuszczenie poszczególnych wariantów przedsięwzięć powinny opierać się przede wszystkim na merytorycznej ocenie zagadnień środowiskowych.

Z prowadzonych dotychczas badań wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w praktyce gmin, w tym gmin miejskich jest kluczowym

instrumentem zrównoważonego rozwoju [Nowak 2012a, s. 124]. Odnosić się będzie do zróżnicowanych zagadnień, ale w przeważającej części miast kluczowe w tym kontekście będą kwestie związane z obiektami infrastruktury technicznej [Nowak 2012c, s. 160–161]. Ogólnie wskazać tutaj można, że na terenie miast wystąpi bardzo dużo przypadków, w ramach których ocena środowiskowych uwarunkowań powinna zostać podjęta. Wśród zagrożeń środowiska przyrodniczego w mieście w literaturze wymienia się m.in. zagadnienia związane z:

- wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej,
- zrzutem zanieczyszczeń do wód,
- emisją gazów i pyłów,
- presją działalności gospodarczej wobec świadczeń regulacyjnych [Bernaciak 2012, s. 57].

Wszystkie powyższe okoliczności wpływają istotnie na zakres problemów branych pod uwagę w kontekście zarządzania miastem.

#### **4. Decyzje lokalizacyjne w miastach – studium przypadku**

Po określeniu ogólnych uwarunkowań związanych ze stosowaniem obu rodzajów decyzji, kolejnym elementem wydaje się zweryfikowanie na podstawie prowadzonego badania głównych związanych z zarządzaniem publicznym problemów, które można powiązać ze stosowaniem obu rodzajów decyzji. Względem decyzji lokalizacyjnych zaznaczyć należy, że analiza stanowi ciąg dalszy badań znacznej grupy gmin (w tym miejskich) z punktu widzenia ich uwarunkowań związanych z prowadzonymi działaniami odnoszącymi się do zarządzania przestrzenią. W tym kontekście wydaje się zasadne przeprowadzenie studium przypadku, w ramach którego – przy szerokiej analizie różnych uwarunkowań – określone zostaną przez przedstawicieli danego miasta główne organizacyjne problemy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym celu wybrane zostało położone w woj. zachodniopomorskim miasto (na prawach powiatu) Stargard Szczeciński. Miasto jest trzecim w województwie co do powierzchni (4808 ha) oraz liczby mieszkańców (ok. 70 tys.). Część miasta objęta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, ale z przeprowadzonych już badań wynika, że w mieście wydawano rocznie od 74 do 91 decyzji o warunkach zabudowy (z czego od 1 do 7 decyzji odmownych) oraz od 23 do 42 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [Nowak 2012d, s. 182–183].

W ramach badań prowadzonych na cele prezentowanego opracowania przeprowadzono wśród pracowników dwóch wydziałów Urzędu Miasta właściwych do planowania przestrzennego ankiety, a następnie szczegółowe wywiady bezpośrednie. W opinii większości ankietowanych decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie wpływa pozytywnie na przestrzeń gminy, rozwijając konflikty przestrzenne. Wśród kluczowych problemów organizacyjnych związanych ze stosowaniem tej decyzji ankietowani wymienili:

- zagadnienie związane z dostosowaniem instytucji decyzji o warunkach zabudowy do lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych,
- niejasność obowiązujących przepisów,
- ciągle zmieniające się orzecznictwo dotyczące przesłanek ustalania warunków zabudowy,
- zakres praw właścicieli nieruchomości sąsiednich względem wydawanej decyzji.

Względem pierwszej z wymienionych przesłanek, wątpliwości wynikają z następującego stanu prawnego i faktycznego. W art. 10 ust. 1 pkt 8 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określony został obowiązek umieszczenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (i w konsekwencji – niemożliwe wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Wśród obszarów tych wymieniono również obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zgodnie z wcześniejszym brzmieniem niniejszego przepisu, obowiązek sporządzenia planu miejscowego dotyczył obiektów o powierzchni powyżej 2000 m kw. Art. 12 *Ustawy z 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych* wprowadził zmianę polegającą na zastąpieniu wyrazów „powyżej 2000 metrów kwadratowych” na wyrazy „powyżej 400 metrów kwadratowych”. Następnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2008 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt K 46/07 (Dz. U. 2008, Nr 123, poz. 803) uchylił przepisy przedmiotowej ustawy. Niezależnie od powyższego, ustawodawca nie zaproponował do dzisiaj odmiennego brzmienia tych przepisów. Tak więc obecnie przedstawiciele różnych miast, zainteresowani lokalizacją takich obiektów, mimo własnych stanowisk w tym zakresie nie mają pełnej pewności co do ich trafności. Znacznie utrudnia to proces odpowiedzialnego zarządzania.

Z powyższym powiązane są bardzo mocno problemy związane z niejasnością innych przepisów i rozbieżnością stanowiącego podstawę poszczególnych



działań orzecznictwa. Dodać można, że tego rodzaju rozbieżności dotyczą zarówno zakresu wyznaczanego obszaru analizowanego przy ustalaniu warunków zabudowy, jak również szczegółowych kryteriów związanych z zachowaniem kontynuacji funkcji. Wątpliwości pojawić się mogą również na etapie oceny praw poszczególnych uczestników postępowania.

Poszczególne problemy powinny być wyjaśnione przez ustawodawcę. Niemniej jednak zauważyć trzeba, że ustawodawca powyższych zaniechań przez długi czas nie naprawia. Zarówno obowiązki wiążące się z wykładnią zasad postępowania administracyjnego, jak też wytycznych związanych z zarządzaniem publicznym muszą zostać zrealizowane. W przeciwnym przypadku, w skali poszczególnych miast dominować będzie zupełne zróżnicowanie wydawanych decyzji, uzasadnione jedynie kryteriami politycznymi. Pewnym rozwiązaniem jest szczegółowe – na podstawie literatury, szkolenia, działania obsługi prawnej, na początku teoretyczne opracowanie poszczególnych problemów i konsekwentne trzymanie się raz obranego kierunku działania w tym zakresie.

## **5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w miastach – wyniki badań**

W Stargardzie Szczecińskim w ramach wywiadu bezpośredniego, ale także w gminach województw świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i śląskiego przeprowadzono badania dotyczące stosowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (na ankiety odpowiedzi udzielili przedstawiciele 64 gmin). Jedno z zagadnień poddanych badaniom polegało na doprecyzowaniu faktycznych problemów organizacyjnych związanych ze stosowaniem tej decyzji. Odpowiedzi udzielali pracownicy urzędów gmin właściwi do spraw oceny oddziaływania na środowisko.

Zakres problemów zarówno w gminach wiejskich, wiejsko-miejskich, jak również miejskich był bardzo zbliżony. Wyniki zostały potwierdzone przez przedstawicieli Stargardu Szczecińskiego. Szczegółowe zagadnienia zostały rozszerzone na podstawie prowadzonych w gminach wywiadów bezpośrednich. Największym problemem w badanych jednostkach samorządu terytorialnego była kwalifikacja przedsięwzięć z punktu widzenia ich wpływu na środowisko. Kwalifikacja ta jest bardzo istotna – determinuje bowiem to, czy w danej sprawie podjęta zostanie w ogóle ocena oddziaływania na środowisko. Określone w rozporządzeniu Rady Ministrów przedsięwzięcia – zwłaszcza na szczeblu lokalnym budzą liczne wątpliwości. Podobnie proble-

matycznym zagadnieniem jest wymagany w danym przypadku zakres raportu środowiskowego, który może być różnicowany w zależności od tego, jak duże przedsięwzięcie jest w danym przypadku realizowane i jak szeroki przewiduje się jego wpływ na środowisko.

Osobna sprawa to relacja między decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach a decyzjami lokalizacyjnymi. Mimo w miarę precyzyjnych przepisów ustawowych przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego nie mają pełnego przekonania w temacie związku między tymi dwoma rozstrzygnięciami. Można zauważyć, że problem ten – w nieco szerszym wymiarze dotyczy także ogólnych relacji między zarządzaniem środowiskiem a zarządzaniem przestrzenią. Zgodnie z obecnie obowiązującym założeniem oba postępowania są zupełnie od siebie niezależne, ale ustalenia poczynione w ramach określania środowiskowych uwarunkowań powinny być także brane pod uwagę przy ustalaniu warunków zabudowy. Ponadto, niemożliwe jest ustalenie warunków zabudowy w sytuacji, gdy dane przedsięwzięcie istotnie oddziałuje na środowisko, a inwestor nie uzyskał dla niego środowiskowych uwarunkowań.

Przedmiotowe kwestie, ale także inne, mniejsze pomyłki przy stosowaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mają również duży wpływ na odpowiedzialne zarządzanie miastem. Wydane bowiem decyzje, nawet jeżeli są ostateczne, mogą być zawsze zakwestionowane w trybie nadzwyczajnym, jeżeli wykaże się im rażące naruszenie przepisów prawa. W takim układzie zdarzają się sporadycznie przypadki, w ramach których inwestor, który uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wciąż nie ma przekonania, czy decyzja ta w dalszym toku procesu inwestycyjno–budowlanego zostanie zachowana, czy też może z jakichś względów zostanie stwierdzona jej nieważność. Powoduje to dużą niepewność inwestycyjną skutkującą nie tylko negatywnymi efektami dla inwestora, ale także jednostki samorządu terytorialnego.

## **Zakończenie**

Jak wskazano w opracowaniu stosowanie obu rodzajów decyzji (tzn. lokalizacyjnych i środowiskowych) wiązać się może z licznymi, często bardzo trudnymi albo wręcz niemożliwymi do szybkiego rozwiązania problemami. Rozwiązanie tych problemów powinno być realizowane na różnych płaszczyznach. Wymaga ono działań ustawodawcy, w ramach których:

- bieżące problemy i najbardziej oczywiste wątpliwości zostaną wyjaśnione,

- w perspektywie długookresowej zostanie zmodyfikowany cały system zarządzania przestrzenią doprowadzając do prowadzenia bardziej aktywnej polityki przestrzennej w skali lokalnej, m.in. przez szersze stosowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Do momentu jednak przeprowadzenia tych zmian organy miast są zmuszone opierać się na dotychczasowych regulacjach. W tym kontekście kluczowym zagadnieniem powinno być doprecyzowanie kierunków zarządzania przestrzenią w skali danego miasta. Analiza powinna opierać się przede wszystkim na:

- określeniu liczby i przeznaczenia decyzji lokalizacyjnych i środowiskowych wydawanych w ostatnich latach w mieście, a także głównych problemów i sporów z nimi związanych;
- określeniu głównych problemów organizacyjnych związanych ze stosowaniem obu decyzji w miastach w skali całej Polski;
- opracowaniu koncepcji podejmowanych działań i priorytetowych zadań przestrzennych i środowiskowych, które w najbliższych latach w mieście powinny zostać zrealizowane;
- opracowaniu (na podstawie szkoleń, a także ekspertyz prawnych o charakterze abstrakcyjnym) ogólnych koncepcji rozwiązań pojawiających się w mieście oraz potencjalnych rozwiązań prawnych.

Działania te byłyby podejmowane w oderwaniu od literalnego brzmienia ustaw, niemniej jednak nastawione byłyby na pogłębianie zakresu odpowiedzialności w zarządzaniu miastem. Przyjęte w ten sposób koncepcje wiązałyby się w znacznym zakresie również z realizacją wytycznych powiązanych z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., 2006, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Beck, Warszawa.
- Bernaciak A., 2012, *Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.). CeDeWu, Warszawa.
- Dobrowolski G., 2012, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Dom Organizatora, Toruń.
- Flieger M., 2012, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej*. Wyd. Naukowe UAW, Poznań.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Wolters Kluwer Business, Warszawa.

- Korzeniowski P., 2012, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno–budowlany. Studium prawno–administracyjne*. Difin, Warszawa.
- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., 2010, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
- Mickiewicz P., Kiełsznia M., Nowak M., Gawłowski S., 2011, *Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*. Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź.
- Nowak M., 2012a, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach jako instrument zarządzania zrównoważonym rozwojem w skali lokalnej w Polsce*. „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4/2012, Scholar, Warszawa.
- Nowak M., 2012b, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w rozwoju regionalnym – przykład inwestycji drogowych*. „Ekonomia i środowisko” nr 1/2012, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Nowak M., 2012c, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. CeDeWu, Warszawa.
- Nowak M., 2012d, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument zarządzania przestrzenią w mieście. Stargard Szczeciński*. „Studia i materiały Towarzystwa naukowego Nieruchomości” t. 20, nr 3, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn.
- Nowak M., 2013, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Beck, Warszawa.
- Nowak M., Kreja P., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*. „Świat nieruchomości”, nr 80/2012, Fundacja UE, Kraków.
- Pasieczny J., 2012, *Gmina jako organizacja – zarządzanie gminą*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, B. Glinka, M. Kostera. Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Pchałek M., Behmke M., 2009, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Beck, Warszawa.

Poskrobko B., Poskrobko T., 2012, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa.

Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.

### **Akty prawne**

*Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.).

*Ustawa z 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880).