

Wojciech Maciejko

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji – Rzeszowska Szkoła Wyższa

Monika Lew

Okręgowa Rada Adwokacka w Rzeszowie

WŁADZTWO URBANISTYCZNE W SFERZE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI PRZYRODNICZEJ

Streszczenie

Przepis art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzy definicję legalną ładu przestrzennego, a więc dobra prawnego, które w ocenie ustawodawcy zasługuje na ukierunkowanie oddziaływania ustawodawczego. Ład przestrzenny, w tym zakresie gospodarki przestrzenią przyrodniczą, stał się wartością poddaną przymusowi państwowemu. Wspomniana definicja oraz regulacje szczególne, stanowiące jej następstwo, stawiają kluczowe pytania. Przestrzenny ład przyrodniczy zdefiniowano bowiem jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytania o kompetencje i zakres władztwa sprawowanego przez urbanistę, który w imieniu organu projektuje decyzję o warunkach zabudowy i narzuca układ przestrzenny składników przyrodniczych.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, zrównoważony rozwój, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, urbanista

URBAN DOMINATION IN THE SPHERE OF NATURAL SPACE DEVELOPMENT

The provision of Article. 2 Point 1 of the Act of spatial planning and development from 27th March 2003, creates a legal definition of spatial order and therefore legal interest, which in the opinion of the legislator deserves the orientation of the impact of legislative Spatial order, in this field of natural space understanding, has become a value, controled and forced by state. Metioned beforded definition and the specific regulations, which are its consequence, pose key questions. The nature spatial order defined indeed as a shape of the space, which creates a harmonious whole, and includes a structured relations of all conditions and functional requirements, socio-economic, environmental, cultural and compositional aesthetic.

This lecture attempts to answer the questions about the competence and scope of the power exercised by the urban planner, who on behalf of the authority develops zoning plan and imposes a spatial arrangement of natural components.

Keywords: spatial order, sustainable development/sustainability, landscape planning, local development plan, zoning and land use planning, city planner

1. Wprowadzenie

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [1], stanowiącej zasadniczy akt prawny w dziedzinie gospodarki przestrzenią, za podstawę kształtowania polityki przestrzennej oraz określania zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjęto ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój. Przepis art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzy definicję legalną ładu przestrzennego, a więc dobra prawnego, które w ocenie ustawodawcy zasługuje na ukierunkowanie oddziaływania ustawodawczego. Ład przestrzenny stał się bowiem, w związku z przenikaniem się doznań estetycznych akcesoryjnych względem aktywności społecznej (mieszkaniowej i gospodarczej), wartością poddaną przymusowi państwowemu. Nie miejsce tu na roztrząsanie, komu udzielić prymatu, państwu i jego wizji gospodarowania przestrzenią na powierzchni ziemskiej czy prawu własności. Wspomniana definicja oraz regulacje szczególne, stanowiące jej następstwo, stawiają inne, bardziej przyziemne pytania. Ład przestrzenny zdefiniowano bowiem jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Podstawowym prawnym instrumentem kształtowania przestrzeni, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p., jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwalany fakultatywnie w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Natomiast, na obszarach, na których brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rolę aktu rozstrzygającego o dopuszczalnym sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy terenu pełni decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. decyzja lokalizacyjna), która dla organów wydających rozstrzygnięcia z zakresu reglamentacji prawnobudowlanej pełni funkcję substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 50–67 u.p.z.p.) [3].

Decyzja o warunkach zabudowy stanowi władczą odpowiedź organu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub samorządowego kolegium odwoławczego), stwierdzającą, czy zamysł inwestycyjny odzwierciedlony w podaniu strony odpowiada wszystkim tym założeniom. Jak nie trudno ocenić, wymogi „harmonii” i „uporządkowania”, a przynajmniej powierzchowne wrażenia zmysłowe prowadzące do doznań harmonii i uporządkowania, mogą być oceniane z różnych punktów widzenia. Punkty te determinuje zwykle jakieś jedno kryterium rzutujące na odczucia człowieka. Muzyk najpierw zwróci uwagę na harmonię i uporządkowanie akustyczne; będzie negatywnie wrażliwy na przestrzeń hałasującą), poeta – na harmonię i uporządkowanie rodzące dramat moralny człowieka, prawnik – na okoliczności sprzyjające lub blokujące na-

ruszenia prawa (harmonię jurydyczną), matematyk – na harmonię i uporządkowanie wymiarów itd.

Chciało się ustawodawcy spowodować, że na ocenę harmonii i uporządkowania, prowadzące do wydania decyzji pozytywnej lub negatywnej w zakresie warunków zabudowy, przekładał się będzie gust urbanistyczny. Mowa o gęście urbanistycznym, nie zaś o zawodzie, czy funkcji, bo z tymi zerwano już w następstwie kolejnej fali deregulacyjnej. Termin „urbanista” zyskał co najwyżej znaczenie zwyczajowe; rozumieć można przezeń w uproszczeniu osobę z urzędowo potwierdzoną znajomością procesów urbanistycznych. Potwierdzenie to ma różny walor; od określonych w art. 5 u.p.z.p. zachowanych wciąż uprawnień do projektowania w sferze planowania przestrzennego, uprawnień urbanistycznych i prawie wykonywania istniejącego poprzednio zawodu urbanisty, po dyplomy ukończenia studiów z zakresu architektury, urbanistyki, gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego. Celem opracowania jest próba prezentacji władztwa urbanisty w zakresie rozstrzygnięć chroniących środowisko.

2. Osoba uprawniona do sporządzenia projektu decyzji

Jak wynika z art. 60 ust. 1 u.p.z.p., sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5 u.p.z.p. (posiadającej: nabyte poprzednio uprawnienia urbanistyczne [4], dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, względnie dyplom ukończenia innych studiów wraz z dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej) albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) został ograniczony co do czynności sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę fizyczną posiadającą udokumentowane urzędowo kwalifikacje do oceny ładu przestrzennego pod względem urbanistycznym. Rozwiązanie polegające na zaangażowaniu osoby o uprawnieniach specjalnych w procesie wydawania decyzji administracyjnej, nie jest w polskim systemie prawnym odosobnione; podobne zaangażowanie dostrzegalne jest w prawie budowlanym, gdzie zatwierdzany decyzją starosty projekt architektoniczno-budowlany sporządzony przez osobę posiadającą przygotowanie budowlane staje się elementem (załącznikiem) decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Również w postępowaniu scaleniowym oraz rozgraniczeniowym, operaty sporządzone przez specjalistów z zakresu geodezji (geodeta upoważniony przez organ) zostają wciągnięte do treści decyzji w sprawie, odpowiednio, rozgraniczenia oraz scalenia gruntów. Gdy skupić uwagę na wiadomościach specjalnych, wiedza oraz funkcja takich osób przypomina nieco biegłego w postępowaniu administracyjnym (czy w postępowaniu *in genere*), gdyż na użytek stosowania prawa, organ władzy publicznej przyjmuje jako własne ustalenia w zakresie wiedzy mu niedostępnej, specjalnej. W odróżnieniu jednak od opinii biegłego, podlegającej ocenie na zasadach ogólnych właściwych dla udzielania mocy dowodowej oraz wiarygodności dowodom, operat geodezyjny,

projekt budowlany czy wreszcie projekt decyzji o warunkach zabudowy stanowią rozwiązanie szczególne. Ustalenia osoby sporządzającej dokument w określonym momencie w toku postępowania są własnymi ustaleniami (czynnościami) organu w sensie ustrojowym. Ich źródłem nie jest uczestnik postępowania. Dochodzi tu do szczególnego przypadku, gdy do załatwienia sprawy konieczna jest wiedza specjalna niedostępna co do zasady organowi (zwolnionemu z zatrudniania w swoim aparacie osoby o określonych kwalifikacjach zawodowych; jak ma to miejsce np. w wypadku inspekcji sanitarnej lub zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, gdzie pełnienie funkcji organu lub członka organu wymaga uprawnień zawodowych lekarza), a przy jej pomocy rozstrzygana jest sprawa i formułowane rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie i załączniki do decyzji. Dochodzi zatem do przypisania organowi gminy w istocie cech organu <<administracji specjalnej>> (wedle obecnej nomenklatury - niezespołonej), ale równocześnie do zdekoncentrowania uprawnień w sferze wiedzy specjalnej, poprzez ulokowanie ich w umiejętnościach osoby stojącej na zewnątrz aparatu obsługującego organ (urzędu gminy, urzędu miejskiego).

W pewnym sensie dziwi, na tle art. 15 k.p.a., koncepcja ustawodawcza, wedle której udział urbanisty w procesie sporządzania projektu decyzji jest wymagany tylko w postępowaniu I instancji. Skład orzekający samorządowego kolegium odwoławczego co do zasady obejmuje osoby z wykształceniem prawniczym i administracyjnym, a przecież decyzje tego organu, w tym zwłaszcza reformatoryjne, są decyzjami o ustaleniu warunków zabudowy [5].

3. Autonomia orzecznicza urbanisty

Główną rolę w utrzymaniu równowagi przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 32 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [6], zwanej dalej: p.o.ś. i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, ustawodawca wyznaczył organom planowania przestrzennego z obszaru gminy [7]. Organem właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast, w myśl art. 60 ust. 3 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda. Czynność sporządzenia projektu decyzji należy do uprawnionego urbanisty, stosownie do art. 60 ust. 4 u.p.z.p. Zachodzi zatem pytanie o dopuszczalny prawnie zakres ingerencji organu wydającego decyzję w treść dokumentu, przedstawionego po zakończeniu prac przez urbanistę, stanowiącego projekt. Istotą projektu jest to, że może on podlegać ze swej natury modyfikacji, aż do chwili wydania decyzji, tzn. do dnia podpisania się pod rozstrzygnięciem osoby umocowanej (organu lub upoważnionego pracownika urzędu, zgodnie z art. 268a k.p.a.). W zakresie projektowania rozstrzygnięć przedkładanych jako możliwe do zaakceptowania (bez zmian, ze zmianami lub w zupełnie nowej formule, wygenerowanej przez piastuna stanowiska orzeczniczego) zadania przypisano w organach wymiaru sprawiedliwości, m.in. asystentom sędziów. Nie o takim jednak projektowaniu tu mowa. Nie chodzi bowiem o rezultat czynności projektowania decyzji, który w każdym wypadku może być, wedle swobodnej decyzji piastuna stanowiska orzeczniczego, nieprzyjęty, ale o swoisty prejudykat, w konstrukcję którego wpisana

została dość silna promesa rozstrzygnięcia o określonym kierunku, zdeterminowanego przepisami prawa (odsyłającymi do pewnych probierzy ładu przestrzennego) i wiedzą specjalną – urbanistyczną.

Skoro legalnej decyzji o warunkach zabudowy nie można wydać inaczej jak tylko na podstawie projektu przedłożonego wcześniej przez urbanistę, to również, co do zasady, nie można wydać decyzji sporządzonej w odmiennym kształcie przez organ, po przedłożeniu takiego projektu przez urbanistę. Projekt decyzji administracyjnej z art. 60 ust. 4 u.p.z.p. jest projektem w zasadzie wiążącym, co oznacza, że wydając decyzję uwzględniającą wniosek inwestora, nie można – przynajmniej w jej konstrukcyjnych elementach – nadać innego brzmienia aniżeli to projektowane w trybie art. 60 ust. 4 u.p.z.p.

Warto zaznaczyć zatem przypadki legalnego odstępowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od treści przedstawionego mu w trybie art. 60 ust. 4 u.p.z.p. projektu decyzji. Po pierwsze, zgodnie z art. 60 ust. 4 u.p.z.p. do osoby projektującej należy sporządzenie projektu decyzji „o ustaleniu warunków zabudowy”. Na tle rozstrzygnięć, które mogą zapaść w sprawie o ustalenie warunków zabudowy zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. jest to tylko jedno rozstrzygnięcie orzekające o istocie sprawy. Poza granicami art. 60 ust. 4 u.p.z.p. pozostają rozstrzygnięcia negatywne. Ustalenie jednej z przeszkód do uwzględnienia wniosku w postaci niespełnienia dowolnego warunku z listy art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. powoduje, że nawet w przypadku wcześniejszego zaprojektowania decyzji pozytywnej przez urbanistę, wójt jest władny wydać decyzję odmowną, nie poprzedzając jej projektem urbanisty. To on bowiem ponosi odpowiedzialność za podstawowe kryterium prawidłowości rozstrzygnięcia, a więc za legalność określoną w art. 6 k.p.a. i art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Po drugie, wójt jest władny do wydania, niepoprzedzonej projektem, decyzji w sprawie warunków zabudowy, która nie orzeka o istocie sprawy; w szczególności może samodzielnie umorzyć postępowanie, jeżeli zajdą podstawy z art. 105 k.p.a. Samodzielnie jest także dysponentem kierunku rozstrzygnięcia oraz dysponuje czynnością projektowania (zlecając ją poleceniem służbowym właściwemu pracownikowi urzędu zamiast urbanście) w postępowaniach nadzwyczajnych zmierzających do ingerencji w treść ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy oraz w sprawach prowadzonych w trybie zwykłym, ale o akcesoryjnym charakterze przedmiotu sprawy względem głównej relacji materialnoprawnej nawiązanej między organem a inwestorem na tle ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. W szczególności nie powierza on projektowania urbanście decyzji o:

- ◆ nakazaniu wstrzymania użytkowania terenu, wyznaczeniu terminu na wystąpienie z podaniem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, przywróceniu poprzedniego zagospodarowania działki (art. 59 ust. 3 u.p.z.p.),
- ◆ przeniesieniu decyzji o warunkach zabudowy na inną osobę (art. 63 ust. 5 u.p.z.p.), stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji (art. 65 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 162 k.p.a.),
- ◆ wznowieniu postępowania (art. 151 k.p.a.), uchyleniu lub zamianie decyzji ostatecznej (art. 155 k.p.a.).

Autonomia orzecznicza urbanisty w sprawie kończącej się decyzją o ustaleniu warunków zabudowy terenu obejmuje zatem, pod względem kierunku rozstrzygnięcia, decyzje pozytywne wydane w trybie zwykłym. Obejmuje w granicach tych decyzji wszystkie konstrukcyjne elementy rozstrzygnięcia; innymi słowy, wójtowi nie wolno ingerować w tekst projektu w zakresie, w jakim wypowiada się ona o „warunkach”, na jakich opiera się udzielenie inwestorowi publicznoprawnej zgody na lokalizację inwestycji pod względem jej współgrania z dotychczasowym sposobem gospodarowania przestrzenią w gminie. Wójt, pomimo sporządzenia mu odpowiedniego projektu decyzji, może dokonać w jej treści ingerencji, jeżeli istota dokonywanej w tym trybie zmiany projektu wynika z obowiązków nałożonych na organ z mocy art. 6 k.p.a. w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. W szczególności ma to miejsce, gdy projekt decyzji wbrew art. 61 ust. 1 u.p.z.p. ustala warunki zabudowy, podczas gdy na datę oceny dokonywanej przez wójta, dowolna z przeszkód określonych tym przepisem, jednak wbrew ocenie urbanisty, istnieje. W granicach pozytywnego rozstrzygnięcia, a więc decyzji uwzględniającej wniosek inwestora, urbanista projektujący decyzję korzysta z pełnej autonomii. Autonomia ta musi jednak mieścić się w granicach normy kompetencyjnej narzucającej treść rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie to art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 2 zd. drugie u.p.z.p. nazywa „warunkami” (zwanymi przez § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [8], zwanego dalej: r.s.u. „wymaganiami dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu”) oraz „informacjami”, a więc okolicznościami, których realizacja będzie umożliwiała sfinalizowanie inwestycji poprzez ich konkretyzację w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę lub innym właściwym postępowaniu. Konstrukcyjne elementy rozstrzygnięcia określono już, formułując delegację ustawową z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. Warunki realizacji inwestycji to zatem: linia zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokość elewacji frontowej, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu i attyki oraz geometria dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych). Ich konkretyzacja nastąpiła w § 4-8 r.s.u. i ma postać:

- ◆ obowiązującej linii zabudowy, wskaźnika powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu ustalonego na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego,
- ◆ szerokości elewacji frontowej na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym,
- ◆ wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznaczonych jako przedłużenie tych krawędzi do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 54 pkt 2 lit. b w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, winna określać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia

ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przykładowo, takim przepisem odrębnym jest art. 73 ust. 1 p.o.ś., zgodnie, z którym, w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, obligatoryjnie uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:

1. ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [9] parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin [10],
2. utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania (art. 135 i 136 p.o.ś.) [11] lub stref przemysłowych (art. 136a – 136d p.o.ś.),
3. wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją (art. 118b p.o.ś.),
4. ustalenia w trybie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne [12], zwanej dalej: u.p.w. warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 9 pkt 12 oraz art. 51 – 60 u.p.w.).

Brak jest definicji legalnej obszaru ograniczonego użytkowania, zaś w doktrynie przyjmuje się, że obszar ograniczonego użytkowania to obszar objęty ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony środowiska.

Wyżej wymienione obszary są obszarami specjalnymi o charakterze ekologicznym (cennym przyrodniczo), w obrębie których obowiązuje specjalny reżim prawny wyłączający lub ograniczający powszechnie obowiązujący porządek prawny [13]. Związane jest to z realizacją priorytetowego celu ich utworzenia, np. ochrony środowiska przyrodniczego, czy też ochrony jakościowej wód śródlądowych [14]. Zgodnie ze stanowiskiem, zawartym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2004 r., VIII SA/Wa 3655/02 (niepubl.), w procesie planowania przestrzennego należy brać pod uwagę nie tylko utrzymanie na danym terenie form ochrony przyrody, ale również ograniczenia w korzystaniu ze środowiska wynikające z tego tytułu.

Kolejnym przepisem odrębnym określającym warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy jest art. 19 ust. 1a w zw. z art. 18 ust. 1 i art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [15]. Zgodnie z jego treścią, w decyzji o warunkach zabudowy, uwzględnia się w szczególności ochronę:

1. zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia,
2. innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Wskazać tu należy, że wymagania dotyczące ochrony środowiska będą się różniły w zależności od rodzaju planowanej inwestycji oraz miejsca jej realizacji. Może się również zdarzyć sytuacja, gdzie w stosunku do planowanej inwestycji nie będzie miało

zastosowanie żadne wymaganie dotyczące ochrony środowiska, a co za tym idzie, nie znajdzie odzwierciedlenia w wydanej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

O ile dowolnego z tych składników zabraknie w projekcie decyzji, wójt jest władny element ten dodać, bez względu na relację umowną łączącą go z urbanistą. Jeżeli relacja ta uwzględnia konieczność sporządzania poprawianych projektów względem projektu pierwotnego, z uprawnienia umownego wójt może skorzystać. Jeżeli nie będzie chciał albo mógł tego uczynić, rozstrzygnięcie wymagane przepisem prawa (z art. 61 ust. 7 i § 4-8 r.s.u.) uzupełni sam, wydając decyzję odbiegającą treścią od projektu, w którym zabrakło takiego rozstrzygnięcia szczegółowego. Decyzja pomijająca dowolne z tych rozstrzygnięć wydana byłaby z naruszeniem prawa i wymagała reformacji w toku instancji albo wydania decyzji usuwającej taki brak, na podstawie art. 104 § 2 k.p.a. W tym drugim wypadku, decyzja załatwiająca w części sprawę ustalenia warunków zabudowy terenu, również powinna być wydana na podstawie projektu sporządzonego przez osobę z art. 60 ust. 4 u.p.z. Wójt jest władny usunąć nadto z projektu rozstrzygnięcie szczegółowe, które wykracza poza normy kompetencyjne, wymyka się granicom warunków zabudowy narzuconych regulacją ustawodawczą i stanowi przejaw samowolnego kształtowania przestrzeni przez urbanistę z pominięciem przepisu prawa. Granice te są tym łatwiejsze do odkodowania, że ich werbalizacja następuje za pomocą sztywno narzuconej terminologii przewidzianej dla treści rozstrzygnięcia, nazwanej przez § 2 zd. wstępne rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy [16], zwanego dalej r.s.o. „ustaleniami decyzji”, a sprecyzowanymi m.in. w § 2 pkt 4 i 7 r.s.o., jako nakazy, zakazy, dopuszczenia, ograniczenia.

Autonomia urbanisty obejmuje natomiast całą sferę celowości (zasadności) formułowania wymaganych prawem rozstrzygnięć w decyzji ustalającej warunki zabudowy [17]. Co istotne, sfera ta rozciąga się nie tylko na etap postępowania głównego, kończącego się decyzją, ale i na etapy współdziałania, zwłaszcza opiniowania i uzgadniania, gdyż i tym organom (wydającym postanowienia) przedstawiany jest projekt decyzji.

O ile rozstrzygnięcie określające dany warunek lokalizacyjny (wymaganie dla nowej zabudowy) odpowiada normie kompetencyjnej co do treści, wszystkie inne alternatywne rozstrzygnięcia w jej granicach wymykają się władztwu decyzyjnemu wójta (burmistrza, prezydenta miasta); stanowią element autonomii, w granicach której na podstawie wiadomości specjalnych z zakresu urbanistyki, w tym zawodowego, profesjonalnego wycucia ładu przestrzennego, formułuje urbanista. Sfera ta umożliwia swobodne, ale uzasadniane racjami wiedzy zawodowej, poruszanie się pomiędzy ekstremami warunków dopuszczalnych prawnie. W szczególności obejmuje wykroczenie poza minimalne granice obszaru analizowanego (§ 3 ust. 2 r.s.u.), samodzielność wyznaczenia linii zabudowy na podstawie własnej analizy i odstąpienie od zasad z § 4 ust. 1-3 r.s.u. (§ 4 ust. 4 r.s.u.), przyjęcie średniości wskaźników i średnich z § 5-7 r.s.u., skorzystanie z dopuszczenia innej szerokości elewacji frontowej niż w § 6

ust. 1 r.s.u. (§ 6 ust. 2 r.s.u.) lub innej niż w § 7 ust. 1 r.s.u. wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej po wytyczeniu samodzielnych zasad w analizie (§ 7 ust. 4 r.s.u.). Celowość wynikająca z pewnego procesu wartościowania ze strony urbanisty będzie też następstwem jednego z dwu lub więcej dozwolonych prawem nakazów, zakazów, dopuszczeń (z określeniem ich jakości) oraz ograniczeń i możliwości prawnych oraz faktycznych. Tam zatem gdzie wybór konkretnego zwrotu językowego w celu sformułowania rozstrzygnięcia jest determinowany oceną funkcjonowania legalnie wzniesionej w przyszłości inwestycji, a rozmią się z wizją wójta, tytuł do ingerencji w projekt ze strony organu orzekającego, niestety, musi odpaść. W szczególności z § 3 ust. 4 r.s.o. wynika, że sposób używania zwrotów językowych kształtujących sentencję decyzji oraz wynikający z ich semantyki efekt w postaci kształtowania przestrzeni, narzucony zostaje przez „specyfikę” ustaleń, jakich urbanista samodzielnie dokonuje przecież w projekcie decyzji. Specyfika ta ze swej natury ma wymiar subiektywny i może odmiennie kształtować optymalne rozstrzygnięcie w przypadku osoby z urobionym wycuciem urbanistycznym oraz bez niego. Co więcej, może generować różne jakościowo rozstrzygnięcia pozytywne w wypadku dwóch różnych projektantów decyzji na tle tej samej sprawy albo też różne rozstrzygnięcia w dwóch postępowaniach o tożsamym zakresie podania, ale załatwionych na etapie projektowania przez innych urbanistów (a nawet tego samego urbanistę, lecz w innym czasie). Brak jest zatem podstaw do umorzenia postępowania tego samego inwestora z powodu wydania mu decyzji zezwalającej na określoną inwestycję, skoro na etapie projektowania może okazać się, że jedno z rozstrzygnięć szczegółowych, zastrzeżonych do autonomii urbanisty, może się prezentować odmiennie od poprzedniego.

4. Podsumowanie

Zamysł ustawodawczy, zakładający sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez profesjonalistę z dziedziny urbanistyki, pozwala na stwierdzenie, że w wypadku urbanisty wprzęgniętego relacją umowną w proces stosowania prawa, można mówić o daleko posuniętej autonomii kształtowania treści rozstrzygnięcia. Relacja umowna łącząca orzekający organ oraz osobę sporządzającą projekt decyzji pozytywnej asymiluje, w zasadzie, władcze kompetencje wójta w rękach urbanisty. Zresztą nieprzypadkowo w § 3 ust. 1 r.s.s. stwierdzono, że to „organ” wyznacza obszar analizowany, oraz „organ” przeprowadza analizę, podczas gdy wyznaczenie to i przeprowadzenie (sporządzenie analizy) odzwierciedlone jest w obligatoryjnych załącznikach do decyzji, zgodnie z § 9 r.s.s., a więc należy niepodzielnie do urbanisty-projektanta decyzji (art. 60 ust. 4 u.p.z.p.).

Tam tylko, gdzie rozstrzygnięcie w istotny sposób odbiega od przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a więc z naruszeniem normy ustawodawczej: formułuje pozytywny kierunek sentencji, a brak ku temu przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p., pomija obligatoryjny element warunków zabudowy (art. 61 ust. 7 u.p.z.p. i przepisy kompetencyjne wydane na jego podstawie), formułuje warunek zabudowy lub informację (ustalenie, nakaz, zakaz, dopuszczenie, ograniczenie, możliwość) w sposób rozmiający się z regulacją materialnoprawną, a zwłaszcza z przepisami szczególnymi (z zakresu

ochrony przyrody, środowiska, geologii i górnictwa, stosunków wodnych, niektórymi regulacjami prawno-budowlanymi, dostawy mediów, prawa własności), wykracza poza granice dozwoleń przekroczeń ekstremów lub warunków ich przekroczenia albo formułuje element fakultatywny nieprzewidziany prawem – wójt sprawuje w toku postępowania kontrolę projektu decyzji. Powstaje po jego stronie kompetencja do zmiany tekstu projektu i sformułowania rozstrzygnięcia nieodpowiadającego projektowi. Co istotne, bez potrzeby, a nawet w warunkach zakazu (uwzględniając wydatki publiczne na obsługę urbanistyczną) występowania o kolejny projekt odpowiadający wizji organu. Jest w takim układzie procesowym w zasadzie organem drugiej instancji, a sam proces przebiega przez trzy „instancje”, uwzględniając: urbanistę, wójta oraz samorządowe kolegium odwoławcze.

Kontrola prawidłowości odstąpienia od projektu przedstawionego przez urbanistę następuje w toku postępowania odwoławczego, choć już po doręczeniu projektu decyzji, pojawia się u stron legitymacja do wypowiedzenia się co do oceny, czy przyszła decyzja ma stanowić wierną kopię projektu, czy też w niektórych jej rozstrzygnięciach urbanista przekroczył granice przypisanego mu władztwa planistycznego albo podjął nielegalną próbę wygenerowania przez wójta decyzji nieodpowiadającej wymogom prawa, a więc zasługującej na eliminację w toku instancji lub podczas kontroli sądowniczo-administracyjnej.

Na końcu można jeszcze przedstawić obawy o rzetelność działalności urbanistycznej. Nie chodzi tu bynajmniej o skutki deregulacji i ułatwienie dostępu do zawodu (funkcji) osoby projektującej decyzje o warunkach zabudowy. Chodzi o brak regulacji ustawowej zakazującej istnienia między wójtem a urbanistą relacji pracowniczej (służbowej). Cóż bowiem warta jest swoboda urbanisty w orzeczniczym kształtowaniu ładu przestrzennego w oparciu o profesjonalną wiedzę urbanistyczną i prawną, skoro wójt jako kierownik urzędu będzie władny wydać polecenie służbowe co do treści projektu decyzji. Wydaje się, że potrzebna jest w tym względzie regulacja podobna do tej, która zakazuje wydawania poleceń służbowych radcom prawnym co do treści opinii prawnych.

Bibliografia

1. Blankiewicz-Wóltańska B. M., *Procedura uzgadniania decyzji w oparciu o art. 10–6 k.p.a. w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych*, Casus 2007, nr 3, s. 27.
2. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 211.
3. Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 62 i n.
4. Radziszewski E., *Ochrona środowiska a budownictwo. Poradnik techniczno-prawny*, Warszawa 1985, s. 47.
5. Rotko J., *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska – ochrona zasobów środowiska*, Wrocław 2002, s. 144.
6. Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 103–133.

7. Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, wyd. 2, s. 419, 423, 425-426, 426, 426-427.

Akty prawne

1. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1589 z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 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 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.).

Orzecznictwo i doktryna:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2004 r., VIII SA/Wa 3655/02 (niepubl.).
2. Sawuła R., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2013, nr 4, s. 41.