

MACIEJ KRUSĆ

Warsztaty charrette jako formuła rozstrzygania o warunkach zabudowy

Celem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ jest zapewnienie ładu przestrzennego. Pozostając w ramach bardzo ogólnej legalnej definicji tego pojęcia, którą zawiera wspomniana ustawa², można uznać, że każdy człowiek ma zapewne indywidualne zapatrywania w tym względzie. Ład przestrzenny to obok funkcjonalnych uwarunkowań dobrze ułożonej „rozplanowanej” przestrzeni – także kwestia odczuć estetycznych, zatem rzecz stylu, gustu itp. Można więc stwierdzić, że w procesie rozstrzygania o sposobie zagospodarowania przestrzeni jest miejsce na konfrontację różnych stanowisk. Przy czym dotyczy to szerokiego spektrum pojęcia ład przestrzenny, albowiem przedmiotem konfrontacji może być także zagadnienie owych funkcjonalnych uwarunkowań, np. zasad obsługi komunikacyjnej projektowanej inwestycji.

Instrumentem prawnym, który daje możliwość zaplanowania przestrzeni przy uwzględnieniu różnorodnych sposobów patrzenia na tę przestrzeń, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnienie nie oznacza, rzecz jasna, zaakceptowania wszystkich stanowisk, co

¹ Ustawa z dnia 27 III 2012 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.), dalej: „ustawa”.

² Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy „Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) «ładzie przestrzennym» – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

z natury rzeczy jest niemożliwe. Nie chodzi też o zwyczajne zapoznanie się z różnymi poglądami. Chodzi o to, aby uczynić je przedmiotem refleksji. Ujmując rzecz lapidarnie – uwzględnić, to znaczy przemyśleć. Ustawa daje ku temu podstawę, konstruując procedurę publicznych konsultacji projektu planu miejscowego³. Plan miejscowy to jednak akt prawa miejscowego, zatem tworzony jest w ramach trybu prawodawczego, co daje możliwość kształtowania jego treści między innymi poprzez uwzględnianie uwag społeczeństwa.

W klasycznym przypadku wydawania decyzji administracyjnej nie ma takiej możliwości. Stosowany tu jest model oparty na sylogizmie prawniczym⁴, w którym treść normy prawnej wyznacza treść decyzji administracyjnej. Po ustaleniu obowiązującej normy prawnej i ustaleniu stanu faktycznego, dokonywany jest akt subsumcji i na tej podstawie wydawana decyzja – akt stosowania prawa⁵. Jest to uwaga o tyle istotna, że na przeważającej powierzchni Polski nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji przedsięwzięcia nierealizujące celów publicznych są lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Zatem to decyzja administracyjna jest instrumentem określania w konkretnym przypadku, co należy rozumieć pod pojęciem ładu przestrzennego – decyzja wydana jako rezultat procesu subsumcji. To prowadzi do prostego wniosku, że ustawodawca odgórnie ustalił determinanty treści tej decyzji – kształtując normy materialnoprawne, które są podstawą jej wydania. Wśród nich znajduje się najbardziej charakterystyczna i podstawowa przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy, czyli tzw. zasada dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 ustawy). W ujęciu prawnym, wydanie pozytywnej decyzji świadczy o tym, że koncepcja urbanistyczno-architektoniczna inwestycji spełnia zasadę dobrego sąsiedztwa, a tym samym jest zgodna z wymogiem zachowania ładu przestrzennego.

Dobre sąsiedztwo stało się podstawowym wyznacznikiem pojęcia „ład przestrzenny”. Można się tego domyślać, wbrew intencjom ustawodawcy, który w przepisach ustawy daje wyraz temu, że decyzja o warunkach zabudowy to tylko środek zastępczy (art. 4 ust. 2 ustawy). Szkopuł

³ Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy „Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu [...]”.

⁴ S. Wronkowska, *Spory o sposób pojmowania prawa*, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 52.

⁵ *Ibidem*, s. 52.

w zastosowaniu tej przesłanki tkwi w tym, że samo jej obowiązywanie (zgodnie z koncepcją sylogistycznego stosowania prawa) wyłącza nie tylko celowość, ale wręcz prawidłowość dyskusji na temat akceptacji dla konkretnego projektu inwestycji. Organ ma wszak skonkretyzować nakaz ustawodawcy. Z drugiej jednak strony nieprecyzyjność normatywnego kształtu tej przesłanki daje duży margines swobodnej oceny na etapie ustalania stanu prawnego, tj. interpretacji norm prawnych. Jako przykład można wskazać choćby niejasne pojęcie działki sąsiedniej. Najbardziej jednak szkodliwy z punktu widzenia spójnego zagospodarowania przestrzeni jest brak zależności między decyzją o warunkach zabudowy a ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”). Jest to konsekwencja charakteru norm tegoż studium, które nie są powszechnie obowiązujące, a tym samym nie mogą być podstawą decyzji administracyjnej. Prowadzi to niestety do częstych sytuacji, gdy kompleksowo określona wizja rozwoju przestrzennego gminy jest zaburzona, czasami niweczona przez lokalizowanie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy inwestycji sprzecznych ze studium. W orzecznictwie sądowym konsekwentnie aprobeuje się takie rozstrzygnięcia⁶ – co na gruncie obowiązującego porządku prawnego nie może być przedmiotem krytyki. W nielicznych przypadkach sądy, dostrzegając zachwianie spójności systemu planowania przestrzennego, próbują wiązać treść decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium⁷. W orzeczeniach tych zwraca się uwagę, że studium stanowi aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Słabym punktem tej argumentacji jest jednak to, że studium jako akt wewnętrznie obowiązujący nie może być podstawą orzekania przez organ administracji wydający decyzję administracyjną. W polskim systemie prawnym bazującym na założeniach pozytywistycznej kultury prawnej katalog źródeł prawa jest zamknięty. Z drugiej strony można zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca uelastycznia proces stosowania prawa, wprowadzając tzw. klauzule generalne lub posługując się zwrotami niedookreślonymi. W ten sposób można byłoby także, poprzez odwołanie się do art.1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z 6 XII 2012 r., sygn. II OSK 1439/11, wyrok NSA z 8 VI 2009 r., sygn. II OSK 1250/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Łodzi z 8 V 2012 r., sygn. II SA/Łd 235/12.

⁷ Wyrok NSA z 6 VIII 2009 r., sygn. II OSK 1250/08, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 28 XII 2012 r., sygn. I ACa 1056/12.

i zagospodarowaniu przestrzennym (nakaz uwzględniania wymagań ładu przestrzennego), wpływać na treść decyzji o warunkach zabudowy. Można także wskazać na już dawno dostrzeżone w polskiej doktrynie prawnej pojęcie norm docelowościowych⁸. W tej sytuacji należałoby stwierdzić, że art. 1 ust. 2 pkt 1 wyżej przywołanej ustawy statuuje normę docelowościową. Jednak zgodnie z art. 56 zdanie drugie w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy wydania warunków zabudowy. Oznacza to z jednej strony, że ustawa uznaje, iż naruszenie tej normy prawnej jest przeszkodą dla wydania decyzji. Z drugiej strony nie jest to naruszenie wystarczające do tego, aby odmówić wydania decyzji. W takim wypadku jest dodatkowo wymagane wskazanie naruszenia prostej normy ustawowej (tj. takiej, która zawiera kategorię nakaz). Tym samym, skoro ustawodawca skonkretyzował przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, stosowanie tej normy docelowościowej przy wydawaniu takiej decyzji wydaje się pozbawione sensu normatywnego, a treść art. 56 in fine wskazuje na niekonsekwencję ustawodawcy.

Opisana sytuacja odpowiada koncepcji budowy systemu prawnego wypracowanej przez Roberta Alexy'ego⁹. Koncepcja ta zakłada, że w systemie prawa istnieją normy optymalizacyjne, które mogą być zrealizowane w zależności od okoliczności w większym albo mniejszym stopniu (które w jego koncepcji odmiennie od polskiej kultury prawnej nazywa się zasadami prawa), natomiast proste normy prawne (tzw. reguły) są stosowane na zasadzie 0-1, tzn. muszą być uwzględnione w całości. Idąc dalej, według koncepcji Alexy'ego optymalizacyjny charakter zasady w kolizji z regułą nie prowadzi do derogacji zasady. Reguła (zwykła norma prawna) określa po prostu granice realizacji zasady, tj. normy optymalizacyjnej¹⁰. Ponadto R. Alexy wyjaśnia to w ten sposób, że reguła (czyli norma zwykła) jest formalnie wspierana przez zasadę, która wyznaczyła jej treść¹¹. Reguła ma stanowić urzeczywistnienie zasady. Tym samym należałoby stwierdzić, że ustawodawca, określając przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, wyznaczył granice realizacji normy optymalizacyjnej (zasady ładu przestrzennego).

⁸ M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, w: *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*; Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach; 27-29 V 2010 r., pod red. A. Bałabana, P. Mijala, Szczecin 2011, s. 30.

⁹ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, s. 75.

¹⁰ T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 24.

¹¹ R. Alexy, op. cit., s. 76.

Biorąc pod uwagę obecny stan prawny, nie ma możliwości, aby przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy uwzględniać kwestię ochrony ładu przestrzennego jako podstawę rozstrzygnięcia o wydaniu decyzji pozytywnej albo jej odmowie. Można oczywiście uznać, że to dobrze, że tak ogólne pojęcie, zależne – jak już podano – od indywidualnych zapatrywań, nie powinno być podstawą wydania decyzji o warunkach zabudowy. Jednak wymaga to respektowania odgórnych dyspozycji ustawodawcy kształtującego treść normy prawnej nieadekwatnych do konkretnego stanu faktycznego. Podstawową przyczyną tej nieadekwatności jest fakt, że ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności faktycznych, jakie mogą być związane z określeniem warunków lokalizacji inwestycji. W szczególności może to prowadzić do takich sytuacji jak konieczność wydania pozytywnej decyzji dla inwestycji rażąco sprzecznych z ustaleniami studium. Inny przypadek to niemożliwość takiego określenia warunków jej lokalizacji, które byłoby efektem osiągniętego porozumienia. Chodzi zatem o przypadki, gdy model podejmowania rozstrzygnięcia oparty na sylogizmie prawnym uniemożliwia rozwiązywanie konfliktów społecznych powstałych w związku z projektem realizacji inwestycji w drodze konsultacji publicznych. Jeszcze inny przypadek to sytuacja, gdy atrakcyjny projekt inwestycji nie może znaleźć akceptacji ze względu na fakt, że ewentualna pozytywna decyzja nie znajduje podstaw w treści przepisów ustawy.

W tym kontekście warto byłoby się zastanowić nad tym, czy nie znowelizować ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzając do niej rozwiązanie oparte na modelu tzw. *charrette*¹². Termin został przyjęty z tradycji francuskich akademii sztuk pięknych, gdzie posługiwano się nim na określenie małych wózków służących do zbierania rysunków na egzaminach¹³. Jest to model podejmowania rozstrzygnięcia opracowany w Stanach Zjednoczonych, a upowszechniany w Europie. Opiera się na założeniu, że właściwe rozstrzygnięcie dotyczące zgody na realizację inwestycji w określonym kształcie najefektywniej i najtrafniej można uzyskać w procesie konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi. Konsultacje te mają charakter interdyscyplinarny¹⁴. Biorą w nich udział projektanci, deweloperzy, specjaliści zarządzania ruchem komunikacyjnym, mieszkańcy itd. Przybierają one formę warsztatów organizowanych w miejscu realizacji projektowanej

¹² <http://publica.pl/teksty/szukajac-wspolnego-jezyka> (dostęp: 24 VI 2013).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

inwestycji z udziałem takich podmiotów, jak: inwestor, sąsiedzi (nie tylko najbliżsi, raczej cała społeczność lokalna) oraz władze, które ze względu na swoje kompetencje i fachowość mogą udzielić wytycznych odnośnie do projektu inwestycji. Podstawowe założenie jest takie, że inwestor nie przedkłada gotowej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, lecz ogólny zarys planowanej inwestycji¹⁵.

Takie założenie wymusza inne podejście do formuły jurysdykcji administracyjnej. Wynika to z faktu, że w klasycznym modelu, gdzie ustawa określa wymagania materialno-prawne względem planowanej inwestycji i od ich spełnienia uzależnia wydanie pozytywnej decyzji – inwestor przedkłada po prostu projekt przedsięwzięcia do weryfikacji. W myśl formuły warsztatów charrette projekt ten jest dopiero opracowywany. Zatem ustawa, która implementowałaby to rozwiązanie, nie może zawierać materialno-prawnych wymagań dotyczących planowanej inwestycji. Zakłada to jednak odejście od klasycznego modelu postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcia będącego wynikiem procesu subsumcji. W tym modelu chodzi o tzw. argumentacyjny sposób stosowania prawa¹⁶. W teorii prawa wprowadza się także podział na sądowy i kierowniczy typ stosowania prawa¹⁷. W przypadku typu kierowniczego organ ma kompetencje do wydawania aktów, których treść tylko ogólnie jest wyznaczona przez normy prawa materialnego. Taką normą może być nakaz ochrony ładu przestrzennego.

W warsztatach charrette udział sąsiadów nie jest ograniczony do podmiotów, które – jak to jest w przypadku klasycznego postępowania administracyjnego – mają status strony. Każdy jest uprawniony do zabrania głosu w sprawie, nie musi wykazywać swojego interesu prawnego. Uwagi i wnioski zgłoszone w toku konsultacji służą jako materiał do rozważań dotyczących kształtu inwestycji. Mogą jednak być także wykorzystane jako uzasadnienie dla rozstrzygnięcia podjętego przez organ. Jest więc możliwe, aby w ramach jurysdykcji administracyjnej podejmować decyzję uwzględniającą efekty konsultacji publicznych. Postępowanie przybiera zatem charakter partycypacyjny.

Partycypacja społeczna rozumiana jako efektywny udział społeczeństwa w procedurach decyzyjnych na gruncie postępowania administracyjnego jest zjawiskiem nowym. Wynika z tradycyjnie ukształtowanego modelu tej procedury, w którym ustawodawca kształtuje treść norm

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, Warszawa 2000, s. 155.

¹⁷ Z. Ziemiński, *Stosowanie prawa*, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 216.

ustawowych, a administracja je wykonuje. Jak wskazano, dopuszczona jest w tych przypadkach, gdy administracja kreuje akty zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W tych bowiem przypadkach realizacja norm docelowościowych ze względu na formę czynności podejmowanej przez administrację – tworzenie przepisów prawa – jest aprobowana i zakorzeniona w polskiej kulturze prawnej. Co innego w przypadku podejmowania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, że jest to formuła podejmowania rozstrzygnięcia obca polskiemu systemowi prawnemu. Przykładem niech będzie tutaj wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W wyniku procedury oceny oddziaływania na środowisko (i tylko o ile ta procedura została przeprowadzona) w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa się środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia. Przy czym do wyników procedury oceny oddziaływania na środowisko zalicza się między innymi uwagi zgłoszone przez zainteresowaną społeczność. Organ, uwzględniając te uwagi, kreuje warunki realizacji przedsięwzięcia. Procedura oceny oddziaływania na środowisko, podobnie jak postępowanie w sprawie decyzji o warunkach zabudowy, dotyczy konkretnego projektu inwestycji. Procedura ta jako model ścieżki dojścia do rozstrzygnięcia, a także jako model jego kreacji, może być porównywana z ideą warsztatów charrette. Jej wprowadzenie do polskiego systemu prawnego jest przy tym skutkiem transpozycji dyrektywy europejskiej nr 85/337/EWG, obecnie nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r.¹⁸

Podobieństwo dotyczy także kwestii udziału organów współdziałających, który ze względu na ich fachowość jest niezbędny dla podjęcia trafnego rozstrzygnięcia. Oczywiście w klasycznym postępowaniu administracyjnym instytucja tzw. uzgodnień czy opinii jest dobrze znana. Procedura charrette zakłada jednak istotną różnicę merytoryczną – otóż przedstawiciele tych organów są zobowiązani do udziału w warsztatach i to w ich toku podają wytyczne do przyszłego projektu. Oznacza to, że następuje koncentracja wszelkich wytycznych do projektu inwestycji, unika się zatem poprawek pierwotnego kształtu podczas dostosowywania go do realiów, w tym uwarunkowań określonych przez organy współdziałające. Formuła warsztatów przyspiesza więc także postępowanie. Poza tym wydaje się, iż tak skonstruowana procedura zwiększa szansę na podjęcie trafnego rozstrzygnięcia. Przez trafne rozumiem

¹⁸ Dz. U. L 26/1 z dnia 28 I 2012 r.

take, które w możliwie pełnym zakresie urzeczywistnia normę docelowościową, tj. osiągnięcie stanu ładu przestrzennego. W szczególności możliwe jest uwzględnienie uwarunkowań, które przemawiały za określeniem kierunków zagospodarowania terenu w studium – bez potrzeby powoływania się na postanowienia tego aktu jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Procedura ta może służyć także w tych wypadkach, gdy w związku z realizacją inwestycji rodzą się konflikty społeczne. Formuła dialogu społecznego, w sytuacji gdy uwagi społeczne mogą mieć realny wpływ na treści warunków zabudowy, daje przynajmniej szansę na uzyskanie porozumienia. Oczywiście dużo zależy od rzetelności i profesjonalizmu podmiotów zaangażowanych w warsztaty, w tym projektantów oraz przedstawicieli organów administracji publicznej. Największa odpowiedzialność spoczywa, rzecz jasna, na organie administracji publicznej, gdyż to on ma podjąć rozstrzygnięcie określające warunki zabudowy z uwzględnieniem wszelkich uwarunkowań, które pojawiły się w toku procedury.

Model podejmowania decyzji administracyjnej w opisanej formule warsztatów charrette może budzić wątpliwości dotyczące dużego zakresu dyskrecjonalnej władzy organu administracji publicznej. W istocie tak jest. Działa tu prosty mechanizm: im więcej luzu decyzyjnego, tym większy zakres władzy. Zakres dyskrecjonalnej władzy jest w tym wypadku ograniczony kontrolą, zwłaszcza kontrolą sprawowaną przez sąd administracyjny. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia kontrola sądowa jest formą zapobieżenia dowolności w konstrukcji dyskrecjonalnych rozstrzygnięć¹⁹. Pojawia się tu jednak istotne zagadnienie. Otóż, o ile łatwo zrealizować kontrolę przestrzegania wymogów procedury, o tyle trudniej sformułować zakres kontroli sądowej w taki sposób, aby nie pojawiły się wątpliwości co do zakresu władzy powierzonej wymiarowi sprawiedliwości. Chodzi o to, aby sąd, oceniając trafność rozstrzygnięcia ustalającego warunki zabudowy w wyniku warsztatów charrette, nie wchodził w rolę organu administracji publicznej. W nauce niemieckiego prawa administracyjnego przyjmuje się, że prawo do sądowej kontroli aktów administracji publicznej w przypadku aktów stosowania prawa typu kierowniczego jest ograniczone przez granicę zdolności funkcjonalnych wymiaru sprawiedliwości²⁰. Kontrola sądowa jest w takich wypadkach ograniczona do kwestii zachowania wymogów

¹⁹ Z. Ziemiński, op. cit., s. 224.

²⁰ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 147.

procedury, prawidłowości ustaleń faktycznych oraz oceny, czy w trakcie podejmowania rozstrzygnięcia opartego na modelu argumentacyjnym nie kierowano się przesłankami niezwiązanymi ze sprawą²¹.

Biorąc pod uwagę przedstawione zagadnienia, należy stwierdzić, że warsztaty charrette mogą być formą ustalania warunków zabudowy, która wyeliminuje niektóre wady obecnie funkcjonującego systemu. Do takich można z pewnością zaliczyć brak spójności planistycznej będącej pochodną niezależności decyzji o warunkach zabudowy od treści studium. To rozwiązanie ma też wady. Obok zwiększonej dyskrecjonalności rozstrzygnięcia administracji, co na gruncie przepisów ograniczających wolność zabudowy zawsze budzi kontrowersje, można wspomnieć o praktycznych aspektach konsultacji. Należy zakładać, że w niektórych sytuacjach zainteresowanie będzie nikłe, w innych zaś może się ujawnić na przykład postawa irracjonalnej negacji. Jest to więc propozycja, którą należałoby rozważyć. W tej publikacji zarysowano tylko podstawowe zagadnienia, które w ewentualnej dyskusji powinny zostać uwzględnione. Z pewnością też w większości prostych spraw sprawdza się dotychczasowy model rozstrzygnięcia oparty na sylogizmie prawniczym. Warsztaty należy zatem organizować raczej w przypadku projektów dużych bądź wrażliwych społecznie, bądź też z jeszcze innych względów wymagających zastosowania tej formuły. Dla przykładu można wskazać budowę nowego obiektu w historycznym, zabytkowym centrum miasta. Być może dobrym pomysłem byłoby połączenie formuły warsztatów z konkursami urbanistyczno-architektonicznymi przy nadaniu im doniosłości prawnej na gruncie przepisów z zakresu Prawa zagospodarowania przestrzeni.

²¹ Ibidem, s. 148.