

There are no translations available.

Zamieszczamy kolejny felieton Bartłomieja Kolipińskiego "Decyzja o warunkach zabudowy - wykładnia historyczna", który ukáže się w "Człowieku i Środowisku"

Decyzji o warunkach zabudowy - wykładnia historyczna

Żeby opowiedzieć zapowiadzaną w poprzednim felietonie historię decyzji o warunkach zabudowy należy cofnąć się do roku 1980-tego. Wtedy to na polu gry o przestrzeń pojawił się Naczelny Sąd Administracyjny. Wcześniej, co trudno sobie dzisiaj wyobrazić, gra toczyła się bez arbitra, a nawet bez świadomości, że na boisku w ogóle jakieś reguły obowiązują. To znaczy w praktyce obowiązywała jedna bardzo prosta i czytelna zasada: rację ma ten, kto ma pieczętkę. Zdarzało się jednak, że niepokodzony z losem zdesperowany gracz odwoływał się do suwerena, czyli właściwego komitetu partyjnego (młodszemu czytelnikowi muszę dopowiedzieć, że chodzi tu o Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą). I czasami to skutkowało, bo suweren miał na biurku telefon, który rządził dysponentami pieczętek. I na tym z grubsza polegał utrwalony i oswojony w PRL-u podział władzy, nie tylko zresztą w architekturze i budownictwie.

W tym miejscu muszę coś powiedzieć o regułach gry, wedle których zaczął orzekać w interesujących nas sprawach nowo powołany sąd. Otóż obowiązujące wówczas przepisy, wbrew pozorom, były dla przeciętnego Kowalskiego korzystniejsze niż to by wynikało z ich stosowania. Albowiem administracja architektoniczno-budowlana, kierując się ideologiczną zasadą prymatu interesu społecznego nad indywidualnym, bardziej troszczyła się o wszystkich Kowalskich, niż o tego jednego konkretnego, który chciał się pobudować (co nb. już samo w sobie w socjalizmie było mocno podejrzone).

Skąd się wziął ten dysonans między ideologią (i praktyką) a prawem pisany? To proste - suwerena rządzącego bezpośrednio pieczętkami stać było na luksus stanowienia ładnie brzmiącego prawa. Ot, taki polityczny PR. Ale dlaczego zezwolił on na utworzenie NSA? Tego nie umiem wytłumaczyć; ale można to wyjaśnić niezbyt atrakcyjną z punktu widzenia polityki historycznej tezą, że tzw. "komuna" zaczęła się cywilizować (a więc upadać) na długo przed

obwieszczeniem przez znaną aktorkę jej końca.

Jak to cywilizowanie/upadanie wyglądało? Oto kilka przełożonych na zwykły język wyimków z wyroków NSA z lat 80-tych: 1) *Nie można na podstawie materiałów do planu szczegółowego i opinii urbanistycznej odmówić pozwolenia na budowę.* 2) *Plan, który nie został zaktualizowany w ustawowym terminie nie może być podstawą negatywnych decyzji dotyczących prawa zabudowy.* 3) *Zapis w planie: "tereny rolne bez prawa zabudowy" jest niedopuszczalny, ponieważ ingeruje w sposób pracy rolnika, a to nie należy do materii planowania przestrzennego.*

Jak widać władza sądownicza na poważnie wzięła się do roboty i zaczęła formalistycznie stosować ustaloną przez suwerena zasadę zabudowy planowej. Skoro planowej - to mają być plany, a nie jakieś opinie czy materiały, nawet gdyby wychodziły one spod ręki samych rodzimych *Le Courbisier*"ów. Jeśli plan - to plan nieprzeterminowany i zrobiony jak ustawa nakazuje ("prawniczo w formie i socjalistycznie w treści"). Ale władza sądownicza to nie tylko stosowanie prawa, to także jego tworzenie - tworzenie przez dopowiadanie tego, czego ustawodawca nie powiedział. Sędziowie nie są bowiem - wbrew temu, co sami lubią podkreślać - tylko "ustami ustaw"; chcąc nie chcąc muszą wchodzić w buty prawodawcy. (Jeśli za bardzo "chcąc", to rodzą się naturalne w demokracjach napięcia między władzą polityczną a sądowniczą. Skądś to znamy.)

Ale wróćmy do naszych baranów i czasów słusznie minionych. Otóż plany urbanistyczne były wtedy robione jako ogólne i szczegółowe. Ogólne - żeby było wiadomo, co i gdzie ma być; a szczegółowe - żeby było ładnie i składnie (z akcentem na to drugie). Proste jak drut. Ale rzeczy proste mają to do siebie, że często nie wychodzą. W tym przypadku nie wyszły plany szczegółowe, tzn. wyszło ich za mało. To pozwalało urzędnikom z czystym sumieniem odmawiać pozwoleń na budowę. Bo jak tu pozwalać skoro nie wiadomo jak ma być szczegółowo. A mogli tak robić, ponieważ ustawodawca nie powiedział wprost, który plan może być podstawą wydawania decyzji budowlanych: ogólny czy szczegółowy? Dopowiedział to NSA, stwierdzając, że obydwie. *Roma locuta ...* i sprawa się zaczęła.

A wyglądało to mniej więcej tak: Kowalski występuje o pozwolenie budowlane. Urząd odmawia, bo nie ma planu szczegółowego. Kowalski idzie do sądu. Sąd nakazuje wydać pozwolenie na podstawie planu ogólnego. Urząd decyzję wydaje, ale w trosce o ład przestrzenny dopisuje do niej warunki zabudowy (ciepło, ciepło), których oczywiście w planie nie było, bo był zbyt ogólny. Jeśli Kowalskiemu to nie odpowiada, idzie po raz wtóry do sądu. A sąd wtedy, że urząd nie ma prawa dopisywać do decyzji niczego, czego nie ma w planie lub innych przepisach prawa, bo byłaby to samowola urzędnicza. Dopowiadać może sąd, a nie urząd - i basta!

W rzeczywistości powstawały różne konfiguracje takich przepychanek. Jak dużo ich było ? tego nikt nie policzył, ale na pewno większość spraw dotyczących pozwoleń na budowę nie kończyła się w sądach. Niemniej to właśnie wtedy (w latach 80-tych!) i w takich okolicznościach zaczęła się wykluwać zasada rządów prawa w planowaniu przestrzennym.

I tak doszliśmy do kluczowego momentu w tej opowieści. Jest rok 1989. Suweren wyprowadza sztandar z Sali Kongresowej, Polacy są wreszcie u siebie, a Polska staje się demokratycznym państwem prawnym. A co z planowaniem przestrzennym? Reformatorzy mają trudny orzech do zgryzienia. Bo, przypomnijmy, plany ogólne są wszędzie, ale szczegółowych brak. A nasi felietonowi Kowalscy jak się dowiedzieli, że są u siebie, to na potęgę postanowili się budować, i to najlepiej na swoich ojcowiznach.

Co w tej sytuacji można było zrobić? W obozie reformatorskim ścierały się dwie koncepcje: zachowawcza i rewolucyjna. Zwolennicy pierwszej uważali, że zmiany powinny mieć charakter dostosowawczy i być robione ?z wolna i ostrożna?. Frakcja przeciwna dążyła zaś do natychmiastowego uchylecia ustawy i unieważnienia planów, z typowym dla rewolucyjnych koncepcji ignorowaniem społecznej rzeczywistości.

A co zrobił ustawodawca? Zachował się jak rasowy symetrysta: wybrał wariant rewolucyjno-zachowawczy. Stare plany unieważnił, ale zamroził tę decyzję na pięć lat. W tym czasie miał obowiązywać stary porządek, czyli *de facto* wyżej opisany (spowodowany brakiem planów szczegółowych) nieporządek, spotęgowany świeżo przyjętą ideologią gospodarczego liberalizmu z jej sztandarowym hasłem: ?co nie zakazane, to dozwolone?.

I tu - uwaga, uwaga! Co byśmy nie powiedzieli o autorach koncepcji reformy planowania przestrzennego, jedno jest pewne - oni to zagrożenie widzieli i postanowili temu jakoś zaradzić. W tym celu wymyślili przepis zmuszający inwestora do uzyskania informacji, czy w świetle ustaleń planu miejscowego będzie mógł uzyskać pozwolenie budowlane. Co ciekawe, a dzisiaj zapomniane, przepis ten pojawił się już w roku 1991 (w tzw. ustawie Glapińskiego) jako informacja (sic!) o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; dopiero w ustawie z 1994 informacja o warunkach zabudowy przekształciła się w decyzję.

Po co to wszystko zrobiono? A no po to, żeby inwestor, zanim kupi działkę i wyda pieniądze na projekt budowlany, miał urzędowe zapewnienie, że nie kupuje kota w worku i będzie mógł się

pobudować. I żeby wiedział, jakie warunki wymagane przepisami prawa będzie musiał spełnić projekt jego zamiaru budowlanego. Tyle i tylko tyle. A dlaczego informacja stała się decyzją? Tu też wątpliwości nie ma. Dzięki temu *de facto* formalnemu zabiegowi inwestor uzyskał prawo dochodzenia swoich racji w postępowaniu odwoławczym i sądowym. I korzysta z tego bez skrpułów i ograniczeń. Bo "wuzetka" od początku była pomyślana jako narzędzie usprawniające indywidualny proces budowlany a zarazem narzędzie chroniące prawo inwestora do zabudowy; chroniące go przed administracyjnymi nadinterpretacjami przepisów, czy szerzej: samowolą urzędniczą. I w tej roli znakomicie się sprawdziła i sprawdza (może nawet aż za bardzo). I nie ma tu znaczenia, czy mówimy o decyzji wydawanej wtedy, gdy był plan miejscowy, czy - tak jak teraz - gdy go nie ma. Sens jest ten sam. Albowiem to nie ?wuzetka? jest źródłem prawa do zabudowy, ona o tym prawie tylko informuje. Odium jakie na nią spada przypomina sytuację posłańca złej nowiny, któremu obcinano głowę. A przecież to nie "posłańiec" zdecydował, że można się budować na terenach pozbawionych planu.

Pomysł, żeby z "wuzetki" uczynić substytut planu miejscowego i traktować ją jako narzędzie realizacji polityki przestrzennej gminy był od początku i z gruntu niedorzeczny. Problem w tym, że pomysły niedorzeczne dają się realizować. Dzięki temu możemy dzisiaj z dumą obserwować jak bujnie rozwija się nowa dyscyplina naukowa: kryzysologia polskiej przestrzeni.

Bartłomiej Kolipiński

PS. Już po przekazaniu tego felietonu do obróbki redakcyjnej doniesiono mi, że poprzedni felieton spotkał się z polemiczną reakcją w sieci. Mojemu oponentowi (który nie używa nazwisk: ani swojego, ani mojego) chciałbym serdecznie podziękować. Mam też dla niego dobrą wiadomość. Jak pokazała sprawa budowy dwóch wieżowców przy Srebrnej, decyzja o warunkach zabudowy - wbrew mojemu malkontentwu - może być jednak skutecznym narzędziem prowadzenia polityki, chociaż niekoniecznie przestrzennej. Przecież, za przykładem szatniarza z filmu Barei, zawsze można powiedzieć: "A ja panu wuzetki nie dam. I co?"