

Stanowisko wobec

polityki architektonicznej państwa

Jakość przestrzeni
i procesu budowlanego
jako warunek realizacji
interesu społecznego

Spis treści

Streszczenie wykonawcze	3
Wprowadzenie	5
Część I. Założenia konceptualne	6
1. Interes społeczny jako zasada nadrzędna	6
2. Pojęcie built environment i polskie rozumienie środowiska zabudowanego	7
Część II. Filary jakości przestrzeni	9
3. Planowanie przestrzenne jako wyraz woli publicznej	9
4. Jakość przestrzeni i jakość procesu budowlanego	10
5. Infrastruktura jako warunek racjonalnej zabudowy	11
Część III. Język, role i odpowiedzialność	12
6. Precyzja języka jako warunek dobrej polityki	12
7. Rozproszona odpowiedzialność jako cecha procesu budowlanego	13
8. Rola urbanistyki	13
Część IV. Konteksty porównawcze i polska sytuacja wyjściowa	14
9. Europejskie potwierdzenie właściwej osi	14
10. Polska sytuacja wyjściowa	16
Część V. Konkluzje i rekomendacje	17
11. Propozycja definicji Polityki Architektonicznej Państwa	17
12. Konkluzja	17
13. Rekomendacje operacyjne	18

Streszczenie wykonawcze

Polityka Architektoniczna Państwa (PAP) powinna być dokumentem strategicznym, którego rzeczywistym przedmiotem jest jakość przestrzeni i procesu budowlanego, a nadrzędną wartością – interes społeczny. Niniejszy raport prezentuje stanowisko Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa wobec założeń, języka, struktury i kierunku PAP.

Raport wskazuje, że właściwą osią dokumentu nie powinna być wąsko rozumiana jakość architektury, lecz jakość całego środowiska zabudowanego (w europejskim rozumieniu *built environment*) obejmującego planowanie przestrzenne, infrastrukturę, budownictwo kubaturowe, budownictwo infrastrukturalne, projektowanie, realizację, użytkowanie i administrację publiczną.

Główne tezy

- Interes społeczny jest zasadą nadrzędną PAP – wymaga instytucjonalnego pośrednictwa państwa i samorządu, a nie utożsamiania go z partykularnym interesem któregośkolwiek z uczestników procesu inwestycyjnego.
- Planowanie przestrzenne stanowi podstawowe narzędzie realizacji interesu społecznego i powinno być nadrzędne wobec inwestora, projektanta, wykonawcy i administracji.
- Infrastruktura wyznacza ramy racjonalnej zabudowy, a nie jest jej dodatkiem; zabudowa kubaturowa powinna dostosowywać się do struktur infrastrukturalnych.
- Proces budowlany jest z natury rozproszony – wymaga zachowania klarownego podziału odpowiedzialności między inwestora, urbanistę, architekta, inżynierów branżowych, wykonawcę i administrację.

- Język polityki publicznej musi precyzyjnie oddawać strukturę procesu budowlanego – zawężenie pojęciowe (utożsamianie środowiska zabudowanego z architekturą) prowadzi do zawężenia odpowiedzialności.
- Wzmocnienie urbanistyki, w tym rozważenie odbudowy jej samodzielnej podmiotowości zawodowej, jest warunkiem skuteczności PAP.

Główne rekomendacje

- Przyjęcie pojęcia środowiska zabudowanego jako kategorii operacyjnej polityki publicznej w jednoznacznie zdefiniowanym, szerokim sensie europejskiego built environment.
- Sformułowanie definicji PAP wokół jakości przestrzeni i procesu budowlanego, bez uprzywilejowania którejkolwiek z profesji.
- Powiązanie PAP z systemem planowania przestrzennego oraz prawem budowlanym jako instrumentami operacyjnymi, a nie tworzenie równoległych mechanizmów decyzyjnych.
- Jednoznaczne ustanowienie zasady pierwszeństwa infrastruktury wobec zabudowy kubaturowej.
- Reforma kryteriów zamówień publicznych w kierunku jakości, kompetencji zespołów oraz kosztów cyklu życia, z ograniczeniem stosowania formuły „zaprojektuj i zbuduj” tam, gdzie wymaga ona projektowania o dużej dojrzałości technicznej.

Wprowadzenie

Polityka Architektoniczna Państwa powinna być dokumentem służącym wzmocnieniu zdolności państwa do odpowiedzialnego kształtowania przestrzeni oraz podnoszenia jakości procesu budowlanego. Jej punktem wyjścia musi być interes społeczny rozumiany jako nadrzędna wartość, której podporządkowane są decyzje planistyczne, infrastrukturalne, inwestycyjne, projektowe, wykonawcze i administracyjne.

Przestrzeń, w której funkcjonują obywatele, jest jednym z podstawowych zasobów państwa. Wpływa na bezpieczeństwo, zdrowie, dostępność usług, jakość zamieszkania, koszty funkcjonowania samorządów, efektywność transportu, odporność klimatyczną oraz długoterminowy rozwój wspólnot lokalnych. Nie jest wyłącznie obszarem realizacji inwestycji. Jest dobrem wspólnym, którego jakość zależy od sprawności całego systemu publicznego.

Z tego powodu Polityka Architektoniczna Państwa nie powinna być traktowana jako dokument dotyczący jednej dziedziny lub jednego zawodu. Jej rzeczywistym przedmiotem powinna być jakość przestrzeni oraz procesu budowlanego. Oznacza to konieczność objęcia refleksją całego łańcucha decyzji: od planowania przestrzennego, przez infrastrukturę, budownictwo kubaturowe i infrastrukturalne, po projektowanie, realizację, użytkowanie oraz utrzymanie obiektów.

Tak rozumiana polityka nie tworzy nowego centrum kompetencyjnego i nie zastępuje obowiązujących mechanizmów prawa planistycznego ani budowlanego. Jej zadaniem jest wzmocnienie tych mechanizmów, które pozwalają państwu skuteczniej chronić interes społeczny, zapewniać przejrzystość procesu inwestycyjnego oraz podnosić jakość efektów przestrzennych.

Kluczowe znaczenie ma przy tym właściwe rozpoznanie struktury procesu budowlanego. Jego uczestnicy pełnią różne role, a ich odpowiedzialność jest rozproszona. Inwestor inicjuje i organizuje proces, administracja publiczna kontroluje zgodność z interesem społecznym oraz prawem, urbaniści współtworzą ramy przestrzenne, projektanci opracowują rozwiązania właściwe dla swoich specjalności, inżynierowie odpowiadają za bezpieczeństwo, trwałość, wykonalność, instalacje i infrastrukturę, wykonawcy za realizację, a użytkownicy za późniejsze korzystanie z przestrzeni. Jakość powstaje dopiero wtedy, gdy cały ten układ działa w sposób skoordynowany.

Dlatego podstawową intencją dokumentu powinno być przesunięcie debaty z poziomu pojedynczych dziedzin na poziom jakości przestrzeni i procesu budowlanego. Nie chodzi o to, aby wskazać jeden dominujący zawód, lecz aby określić, jak państwo ma zagwarantować, że proces przekształcania przestrzeni będzie przebiegał w sposób przejrzysty, bezpieczny, trwały, ekonomicznie racjonalny i podporządkowany dobru wspólnemu.

Część I.

Założenia konceptualne

1. Interes społeczny jako zasada nadrzędna

Interes społeczny powinien być pierwszą zasadą Polityki Architektonicznej Państwa. Nie jest on pojęciem deklaratywnym ani retorycznym. W praktyce obejmuje konkretne wartości i wymagania: bezpieczeństwo użytkowników, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, trwałość obiektów, dostępność infrastruktury, efektywność energetyczną, odporność na zmiany klimatu, ochronę środowiska, czytelność procedur, przewidywalność inwestowania oraz zachowanie ładu przestrzennego.

Każdy uczestnik procesu budowlanego posiada własny, uzasadniony interes. Inwestor dąży do realizacji przedsięwzięcia w określonych warunkach ekonomicznych. Projektanci dążą do zapewnienia jakości rozwiązań w ramach swoich kompetencji. Wykonawcy odpowiadają za sprawną realizację. Użytkownicy oczekują bezpieczeństwa, funkcjonalności i dostępności. Samorządy oraz administracja publiczna muszą ważyć potrzeby jednostkowe z dobrem wspólnym. Żaden z tych interesów nie może jednak zostać utożsamiony z interesem społecznym jako całością.

Interes społeczny wymaga instytucjonalnego pośrednictwa. Tym pośrednikiem jest państwo i samorząd działające poprzez akty planistyczne, procedury administracyjne, prawo budowlane, standardy techniczne oraz mechanizmy kontroli. To władza publiczna powinna rozstrzygać, jakie wartości przestrzenne są chronione, jakie funkcje są dopuszczalne, jakie ograniczenia wynikają z infrastruktury i środowiska oraz jakie warunki musi spełnić inwestycja.

Polityka Architektoniczna Państwa musi zatem wzmacniać zdolność państwa do artykułowania i egzekwowania interesu społecznego. Nie powinna zawężać całości problemu do jednej dziedziny ani jednego aspektu jakości. Nie może również tworzyć języka, który prowadziłby do

utożsamienia całego środowiska, w którym żyją obywatele, z architekturą. Jakość przestrzeni jest zbyt szeroką kategorią, aby mogła być reprezentowana przez jedną profesję lub jeden typ działalności.

Właśnie dlatego właściwą osią dokumentu powinna być jakość przestrzeni i procesu budowlanego, a nie jakość architektury rozumiana wąsko. Architektura jest ważną częścią budownictwa kubaturowego i kultury przestrzennej, lecz nie obejmuje całości procesu budowlanego, a tym bardziej budownictwa infrastrukturalnego, systemów technicznych, planowania, utrzymania i odpowiedzialności administracyjnej.

2. Pojęcie *built environment* i polskie rozumienie środowiska zabudowanego

W pracach nad Polityką Architektoniczną Państwa konieczne jest uporządkowanie znaczenia pojęcia, które w dokumentach europejskich występuje jako *built environment*. Nie odnosi się ono wyłącznie do architektury ani do projektowania budynków. W raporcie *ACE Architecture Policies in Europe 2025* polityka architektoniczna została opisana jako polityka publiczna promująca jakość architektury oraz środowiska zabudowanego, obejmująca projektowanie budynków, przestrzeni publicznych, infrastruktury oraz wszystkich elementów składających się na środowisko życia. Raport wskazuje także, że taka polityka dotyczy różnych obszarów działania państwa, w tym budownictwa, planowania przestrzennego, środowiska, dziedzictwa kulturowego i robót publicznych..

W tym sensie *built environment* jest pojęciem systemowym. Obejmuje nie tylko budynki, ale także infrastrukturę techniczną i transportową, przestrzenie publiczne, układy urbanistyczne, relacje funkcjonalne, uwarunkowania środowiskowe, sposób użytkowania przestrzeni oraz mechanizmy publiczne, które tę przestrzeń organizują. Nie jest to pojęcie zawodowe, lecz opisujące całokształt środowiska życia przekształconego przez człowieka.

Podobne szerokie rozumienie występuje w procesie *Davos Baukultur*. System jakości *Baukultur* posługuje się pojęciem *place* w sposób obejmujący różne skale i typy przestrzeni: od wnętrza i budynków, przez tkankę miejską, sąsiedztwa, fragmenty wsi i miast, po regiony, infrastrukturę, przestrzenie publiczne, tereny zieleni i krajobrazy kulturowe. Oznacza to, że europejska refleksja nad jakością przestrzeni obejmuje całe środowisko życia, a nie tylko obiekty architektoniczne.

Również dokumenty krajowe innych państw pokazują szeroki zakres tego pojęcia. Irlandzka polityka *Places for People* została opisana jako polityka promująca jakość architektury oraz środowiska zabudowanego i naturalnego; sam dokument akcentuje istniejące zasoby środowiska zbudowanego, budynki, miejsca, przestrzenie publiczne i infrastrukturę. Brytyjski *National Planning Policy Framework* posługuje się kategorią środowiska naturalnego, zabudowanego i historycznego, traktując je jako elementy jednego systemu planowania służącego zrównoważonemu rozwojowi.

Na gruncie polskim pojawia się jednak problem translacyjny. Dosłowne tłumaczenie *built environment* jako środowisko zabudowanego jest najbliższe oryginałowi, ale może brzmieć mniej naturalnie w dokumentach krajowych. Określenie „środowisko zabudowanego” lepiej koresponduje z językiem planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, ale wymaga precyzyjnego zdefiniowania, aby nie zostało błędnie zawężone wyłącznie do zabudowy kubaturowej.

Definicja operacyjna

Środowisko zabudowane oznacza całościowy system przestrzenny kształtowany przez działalność człowieka, obejmujący zabudowę, budownictwo kubaturowe, budownictwo infrastrukturalne, przestrzenie publiczne, układy urbanistyczne, infrastrukturę techniczną i transportową oraz relacje funkcjonalne, społeczne i środowiskowe pomiędzy nimi. Jego jakość jest wynikiem działania systemu planowania przestrzennego, decyzji publicznych, mechanizmów inwestycyjnych oraz rozproszonej odpowiedzialności uczestników procesu budowlanego.

Alternatywnie można posługiwać się pojęciem „przestrzeń zabudowana”, jeżeli celem jest podkreślenie wymiaru terytorialnego i planistycznego. Pojęcie to jest bardziej intuicyjne językowo, ale słabiej oddaje systemowy charakter *built environment*. Z tego powodu na potrzeby dokumentu dotyczącego polityki publicznej bardziej właściwe wydaje się pojęcie „środowisko zabudowane”, o ile zostanie ono jednoznacznie zdefiniowane i używane konsekwentnie.

Tak zdefiniowane pojęcie pozwala uniknąć błędu semantycznego polegającego na utożsamianiu całego otoczenia człowieka z architekturą. Architektura jest ważnym elementem budownictwa kubaturowego i kultury przestrzennej, ale nie obejmuje całego środowiska zabudowanego. Nie obejmuje w pełni infrastruktury transportowej, technicznej, wodnej, energetycznej, systemów retencji, układów komunikacyjnych, geotechniki, utrzymania obiektów ani szeregu decyzji administracyjnych i planistycznych, które warunkują funkcjonowanie przestrzeni. Dlatego język Polityki Architektonicznej Państwa powinien precyzyjnie pokazywać relacje pomiędzy planowaniem, infrastrukturą, budownictwem kubaturowym, budownictwem infrastrukturalnym, architekturą, inżynierią i administracją.

Część II.

Filary jakości przestrzeni

3. Planowanie przestrzenne jako wyraz woli publicznej

Najważniejszym narzędziem realizacji interesu społecznego w przestrzeni jest planowanie przestrzenne. To ono przekształca ogólne cele państwa i wspólnot lokalnych w konkretne reguły, które można stosować, kontrolować i egzekwować. Dokument planistyczny jest wyrazem woli publicznej wobec przestrzeni. Określa, co może powstać w danym miejscu, w jakiej intensywności, w jakiej relacji do infrastruktury, środowiska, krajobrazu, układu komunikacyjnego oraz potrzeb społecznych.

Z tego powodu dokument ten powinien być nadrzędny wobec wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego. Musi wiązać inwestora, projektanta, wykonawcę i administrację. Inwestor powinien mieć możliwość poznania z odpowiednim wyprzedzeniem, jakie są dopuszczalne warunki zagospodarowania danego terenu. Projektant powinien rozwijać rozwiązania w granicach wynikających z planu, a nie zastępować plan własną koncepcją. Administracja powinna oceniać inwestycję według jasnych kryteriów, a nie każdorazowo rozstrzygać podstawowe konflikty przestrzenne dopiero na etapie postępowania.

Im bardziej wyczerpujący, precyzyjny i transparentny jest dokument planistyczny, tym bardziej stabilny staje się proces inwestycyjny. Dobry plan nie jest przeszkodą dla inwestycji. Jest warunkiem uczciwego inwestowania. Zmniejsza ryzyko arbitralności, ogranicza konflikty, chroni mieszkańców i daje inwestorowi przewidywalność. Pozwala również projektantom działać w ramach jasno określonych granic, w których można poszukiwać najlepszych rozwiązań funkcjonalnych, technicznych oraz przestrzennych.

Dlatego Polityka Architektoniczna Państwa powinna wzmocnić planowanie przestrzenne jako podstawowy instrument jakości przestrzeni. Nie chodzi wyłącznie o zwiększenie liczby planów, lecz o podniesienie ich jakości. Plan powinien zawierać nie tylko parametry zabudowy, ale również powiązania infrastrukturalne, zasady obsługi komunikacyjnej, uwarunkowania środowiskowe, wymagania dotyczące przestrzeni publicznych oraz warunki odporności klimatycznej. Dopiero taki plan może rzeczywiście pełnić funkcję gwaranta interesu społecznego.

W tym kontekście warto podkreślić, że planowanie przestrzenne nie jest przeciwieństwem dobrej inwestycji ani wysokiej jakości budownictwa kubaturowego i infrastrukturalnego. Jest ich warunkiem. Dobre rozwiązania powstają najczęściej tam, gdzie granice działania są czytelne, a zadanie inwestycyjne jest osadzone w jasnych ramach przestrzennych oraz infrastrukturalnych. Niepewność planistyczna nie sprzyja jakości. Sprzyja przypadkowości, negocjowaniu podstawowych parametrów i przenoszeniu konfliktów na etap, na którym powinny być już rozstrzygnięte.

4. Jakość przestrzeni i procesu budowlanego

Polityka Architektoniczna Państwa powinna koncentrować się przede wszystkim na dwóch wzajemnie powiązanych kategoriach: jakości przestrzeni oraz procesu budowlanego. Jakość przestrzeni dotyczy efektu, jaki uzyskuje społeczeństwo. Jakość procesu budowlanego odnosi się do drogi, która do tego efektu prowadzi. Nie można osiągnąć pierwszej bez drugiej.

Jakość przestrzeni oznacza, że środowisko, w którym funkcjonują obywatele, jest bezpieczne, dostępne, trwałe, funkcjonalne, powiązane z infrastrukturą, odporne na zmiany klimatu i racjonalne ekonomicznie. Nie jest to kategoria wyłącznie estetyczna. Estetyka jest istotna, lecz pozostaje jednym z wielu elementów jakości. Przestrzeń piękna, ale niewydolna infrastrukturalnie, niedostępna, kosztowna w utrzymaniu albo niebezpieczna, nie spełnia kryterium jakości w rozumieniu interesu społecznego.

Jakość procesu budowlanego oznacza natomiast, że inwestycja jest przygotowywana, projektowana, realizowana i użytkowana w sposób transparentny, odpowiedzialny oraz oparty na właściwym podziale ról. Proces powinien zaczynać się od planu i infrastruktury, następnie przechodzić przez właściwe przygotowanie inwestycji, dobór kompetentnego zespołu projektowego, projektowanie wielobranżowe, realizację, nadzór oraz użytkowanie. Każdy z tych etapów ma znaczenie. Pominięcie któregośkolwiek z nich lub podporządkowanie całego procesu jednej perspektywie prowadzi do utraty jakości.

Właśnie dlatego dokument nie powinien krążyć wokół architektury jako pojęcia obejmującego całość. Powinien mówić o jakości przestrzeni i procesu budowlanego. Architektura jest ważnym elementem jakości budownictwa kubaturowego, ale proces budowlany obejmuje znacznie więcej: konstrukcję, instalacje, infrastrukturę, geotechnikę, energetykę, wodę, transport, bezpieczeństwo, utrzymanie i użytkowanie. Jakość powstaje dopiero wtedy, gdy wszystkie te elementy są skoordynowane.

5. Infrastruktura jako warunek racjonalnej zabudowy

Jednym z najważniejszych elementów Polityki Architektonicznej Państwa powinna być prawidłowa relacja pomiędzy infrastrukturą a zabudową kubaturową. W racjonalnym systemie przestrzennym infrastruktura nie jest dodatkiem do zabudowy. Jest warunkiem jej powstania i prawidłowego funkcjonowania.

Układy transportowe, sieci wodociągowe oraz kanalizacyjne, systemy energetyczne, retencja, infrastruktura cyfrowa, infrastruktura społeczna, dostęp do usług publicznych i powiązania funkcjonalne określają realną zdolność danego obszaru do przyjęcia zabudowy. Jeżeli zabudowa powstaje bez odpowiedniej infrastruktury, społeczeństwo ponosi później koszty tej decyzji w postaci korków, przeciążonych sieci, braku usług, problemów odwodnieniowych, kosztownej rozbudowy układów drogowych i niskiej jakości życia.

W polskiej praktyce zbyt często obserwujemy odwrócenie właściwej kolejności. Najpierw powstaje presja na zabudowę, a dopiero później poszukuje się sposobu jej obsługi infrastrukturalnej. To model krótkoterminowy, który może być atrakcyjny dla pojedynczych przedsięwzięć, ale jest kosztowny dla wspólnoty. Prowadzi do niespójnej przestrzeni, trudnej do utrzymania i słabo powiązanej z układem usług oraz transportu.

Dlatego Polityka Architektoniczna Państwa powinna jednoznacznie wskazać, że infrastruktura wyznacza ramy racjonalnej zabudowy. Intensywność, lokalizacja i charakter zabudowy muszą wynikać z dostępności infrastruktury oraz możliwości jej rozwoju. Zabudowa kubaturowa powinna dostosowywać się do istniejących i planowanych struktur infrastrukturalnych, a nie wymuszać ich późniejsze uzupełnianie.

To rozróżnienie ma również znaczenie pojęciowe. Architektura jest częścią budownictwa kubaturowego, natomiast budownictwo kubaturowe jest tylko jednym z elementów procesu budowlanego. Budownictwo infrastrukturalne stanowi fundament funkcjonalny środowiska zabudowanego. Bez infrastruktury nie istnieje racjonalna zabudowa. Z tego powodu utożsamianie całego otoczenia człowieka z architekturą jest błędem semantycznym i systemowym. Prowadzi do zawężenia języka, a przez to do zawężenia odpowiedzialności.

Część III.

Język, role i odpowiedzialność

6. Precyzja języka jako warunek dobrej polityki

Polityka publiczna zaczyna się od języka. Jeżeli pojęcia są nieprecyzyjne, rozwiązania będą nieprecyzyjne. Jeżeli całość środowiska zabudowanego zostanie nazwana architekturą, to zniknie z pola widzenia to, co w procesie budowlanym jest równie istotne, a często podstawowe: infrastruktura, konstrukcja, instalacje, bezpieczeństwo, utrzymanie, geotechnika, gospodarka wodna i energetyka.

Nie chodzi o obniżenie rangi architektury. Chodzi o jej właściwe umieszczenie w systemie. Architektura nadaje formę i jakość części budownictwa kubaturowego. Jest ważna dla doświadczenia przestrzeni, kultury materialnej i sposobu użytkowania obiektów. Nie jest jednak pojęciem obejmującym całość budownictwa kubaturowego, a tym bardziej całość budownictwa infrastrukturalnego. Pojęcie architektury nie może zastępować pojęć przestrzeni, infrastruktury, budownictwa, urbanistyki i procesu inwestycyjnego.

Dlatego dokument powinien unikać sformułowań, które nieświadomie prowadzą do zawłaszczenia opisu całego procesu przez jedną dziedzinę. Zamiast mówić o politykach jakości architektury, właściwsze jest mówienie o jakości przestrzeni, procesu budowlanego oraz budownictwa kubaturowego i infrastrukturalnego. To pojęcia szersze, bardziej precyzyjne oraz bliższe rzeczywistej strukturze odpowiedzialności.

To także sposób na właściwe zabezpieczenie roli inżynierów budownictwa. Inżynierowie są odpowiedzialni za te elementy procesu, bez których jakość przestrzeni nie może istnieć: bezpieczeństwo konstrukcji, trwałość, wykonalność, funkcjonowanie infrastruktury, systemy techniczne, odporność obiektów, efektywność użytkowania i realność przyjmowanych rozwiązań. Jeżeli język dokumentu pominie ten wymiar, dokument stanie się niepełny.

7. Rozproszona odpowiedzialność jako cecha procesu budowlanego

Proces budowlany jest rozproszony z natury. Nie jest to wada systemu, lecz konsekwencja złożoności współczesnego budownictwa. Żadna profesja nie obejmuje całego procesu. Inwestor definiuje cel i organizuje przedsięwzięcie. Urbanista współtworzy ramy przestrzenne. Architekt odpowiada za rozwiązania architektoniczne. Inżynierowie odpowiadają za konstrukcję, instalacje, infrastrukturę, systemy techniczne oraz wykonalność. Wykonawca odpowiada za realizację. Administracja odpowiada za zgodność z prawem i ochronę interesu społecznego.

To rozproszenie powinno być traktowane jako wartość. Pozwala bowiem na specjalizację, wzajemną kontrolę, rozliczalność i bezpieczeństwo. Proces budowlany nie powinien być upraszczany przez symboliczną hierarchizację uczestników. Im bardziej złożona inwestycja, tym większe znaczenie ma jasne przypisanie odpowiedzialności, a nie podporządkowanie jednej roli pozostałym.

Polityka Architektoniczna Państwa powinna wzmacniać tę przejrzystość. Musi wskazywać, że jakość procesu budowlanego wynika z prawidłowej sekwencji decyzji i właściwego podziału odpowiedzialności. Jeżeli ten podział zostanie rozmyty, odpowiedzialność za efekt końcowy stanie się mniej czytelna. A nieczytelność odpowiedzialności jest jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz jakości inwestycji.

8. Rola urbanistyki

Wzmocnienie urbanistyki powinno być jednym z centralnych elementów Polityki Architektonicznej Państwa. Urbanistyka działa na poziomie struktury przestrzeni, a nie pojedynczego obiektu. Jej zadaniem jest organizacja relacji między funkcjami, infrastrukturą, przestrzeniami publicznymi, krajobrazem, usługami, transportem i zabudową.

Jeżeli urbanistyka jest słaba, decyzje systemowe przesuwają się na poziom pojedynczych inwestycji. Wtedy każdy projekt może być poprawny w swojej skali, ale całość przestrzeni pozostaje niespójna. To jeden z podstawowych problemów polskiej przestrzeni: nie brak pojedynczych, wartościowych realizacji, lecz brak silnego porządku, który łączy je w całość.

Z tego powodu postulat wzmocnienia urbanistów nie jest postulatem środowiskowym, ale systemowym. Bez silnej urbanistyki planowanie przestrzenne nie będzie w stanie pełnić funkcji gwaranta jakości przestrzeni. Bez urbanistyki dokument planistyczny może stać się zbiorem parametrów, ale nie narzędziem organizacji relacji przestrzennych. Przywrócenie urbanistyce należytej pozycji, w tym rozważenie odbudowy jej samodzielnej podmiotowości zawodowej, powinno być elementem Polityki Architektonicznej Państwa.

Urbanistyka jest naturalnym łącznikiem między interesem społecznym a inwestycją. To ona przekłada cele publiczne na układ przestrzenny. To ona wskazuje, gdzie infrastruktura powinna prowadzić rozwój, gdzie zabudowa może zostać zagęszczona, gdzie należy zachować rezerwy, gdzie potrzebna jest przestrzeń publiczna, a gdzie rozwój powinien zostać ograniczony. Jeżeli Polityka Architektoniczna Państwa ma być realnym narzędziem jakości, urbanistyka musi zostać w niej wzmocniona.

Część IV.

Konteksty porównawcze i polska sytuacja wyjściowa

9. Europejskie potwierdzenie właściwej osi

Doświadczenia europejskie potwierdzają, że jakość przestrzeni i procesu budowlanego powstają tam, gdzie państwo potrafi łączyć interes społeczny, planowanie, infrastrukturę, kompetentnego inwestora i rozproszoną odpowiedzialność specjalistyczną.

Raport *ACE Architecture Policies in Europe 2025* pokazuje, że polityki architektoniczne w Europie mają różne formy: legislacyjne, strategiczne i sektorowe, przy czym dominują te strategiczne, przekrojowe, angażujące wielu aktorów oraz różne obszary działania państwa. Oznacza to, że europejski mainstream nie polega na budowaniu zawodowego centrum władzy, ale na koordynowaniu jakości środowiska zabudowanego.

Niemcy

System planowania opiera się na wazeniu interesów publicznych i prywatnych przez organy publiczne. *Baukultur* nie jest tam kategorią jednej profesji, ale kulturą budowania obejmującą planowanie, budownictwo kubaturowe i infrastrukturalne, przestrzeń publiczną, administrację oraz społeczeństwo. To model współodpowiedzialności.

Holandia

System Omgevingswet (Environment and Planning Act), obowiązujący od 1 stycznia 2024 roku, integruje planowanie przestrzenne, środowisko, infrastrukturę, mieszkalnictwo, naturę

i wodę w jeden porządek zarządzania fizycznym środowiskiem życia. Łączy około 26 ustaw i powiązanych regulacji, obejmując budownictwo, przestrzeń, środowisko, naturę oraz wodę. Ustawa definiuje fizyczne środowisko jako przestrzeń, w której ludzie żyją, pracują i spędzają czas wolny, oraz scala reguły dotyczące m.in. działalności, hałasu oraz zanieczyszczeń. Zabudowa nie jest tam punktem wyjścia, ale elementem większego układu przestrzennego i infrastrukturalnego.

Finlandia

Prawo budowlane i polityka jakości przestrzeni łączą wymagania projektowe z cyklem życia, trwałością, efektywnością energetyczną oraz kwalifikacjami wielu specjalistów. Inwestor ma obowiązek organizować proces w sposób zapewniający zgodność z prawem i wymaganiami technicznymi.

Belgia

Model *Vlaams Bouwmeester* i brukselski *BMA* pokazują, że jakość inwestycji publicznych osiąga się przez wzmocnienie inwestora publicznego oraz jakości procedury. Kluczowa jest definicja zadania, procedura wyboru zespołu i zdolność zamawiającego do oceny jakości, a nie hierarchizacja zawodów.

Hiszpania

Ustawa 9/2022 z 14 czerwca 2022 r. o Jakości Architektury (*Ley de Calidad de la Arquitectura*) wzmacnia rangę jakości, ale definiuje ją szeroko: przez dekarbonizację, neutralność klimatyczną, gospodarkę obiegu zamkniętego, efektywność energetyczną, wykorzystanie energii odnawialnej, walkę z ubóstwem energetycznym, dostępność uniwersalną, zrównoważony rozwój i analizę cyklu życia, a także innowację oraz digitalizację procesu budowlanego (m.in. metodologia BIM). Nawet tam, gdzie prawo mówi o architekturze, rzeczywisty zakres jakości jest interdyscyplinarny.

Irlandia

Polityka *Places for People* (2022) jest opisana przez rząd jako promująca jakość architektury oraz środowiska zabudowanego i naturalnego. Sam dokument akcentuje istniejące zasoby środowiska zabudowanego, budynki, miejsca, przestrzenie publiczne oraz infrastrukturę. Polityka jest powiązana z *Project Ireland 2040*, *Climate Action Plan 2021*, *Housing for All* oraz inicjatywą *New European Bauhaus*.

Wielka Brytania

National Planning Policy Framework (NPPF) operuje kategoriami środowiska naturalnego, zabudowanego i historycznego, traktując je jako elementy jednego systemu planowania służącego zrównoważonemu rozwojowi.

Wniosek z modeli europejskich

Wniosek z tych modeli jest jednoznaczny. Europa nie sprowadza jakości przestrzeni do architektury. Organizuje jakość przez planowanie, infrastrukturę, proces inwestycyjny, kompetencje zespołów i odpowiedzialność publiczną. To jest droga, którą powinna pójść Polska.

10. Polska sytuacja wyjściowa

Polska posiada podstawowe instrumenty systemu: planowanie przestrzenne, prawo budowlane, procedury administracyjne i samorządy zawodowe uczestniczące w procesie budowlanym. Problem polega na tym, że instrumenty te nie zawsze działają w sposób wystarczająco skoordynowany, przewidywalny i podporządkowany jakości przestrzeni.

Niewystarczająca jakość i kompletność planowania

Tam, gdzie brak jasnych dokumentów planistycznych, inwestor, projektant i administracja funkcjonują w większej niepewności. Decyzje przestrzenne przesuwają się wtedy na późniejsze etapy procesu, co zwiększa ryzyko konfliktów oraz uznaniowości. Polityka Architektoniczna Państwa powinna dążyć do tego, aby planowanie stało się realnym, wyczerpującym i transparentnym narzędziem określania możliwości inwestycyjnych.

Odwrócona relacja między infrastrukturą a zabudową

W wielu przypadkach zabudowa rozwija się szybciej niż infrastruktura, a koszty tego przesunięcia są później ponoszone przez samorządy i mieszkańców. Skutkiem są obszary o niskiej dostępności, niewydolnych sieciach, przeciążonym transporcie i niskiej jakości przestrzeni publicznej. To pokazuje, że jakość przestrzeni nie zależy wyłącznie od jakości projektu obiektu, lecz od tego, czy obiekt powstaje we właściwym systemie infrastrukturalnym.

Ostabilenie urbanistyki

Brak silnej pozycji urbanistów powoduje, że decyzje systemowe często rozpraszają się pomiędzy dokumenty, procedury i pojedyncze projekty. Tymczasem bez urbanistyki nie da się skutecznie powiązać planu, infrastruktury oraz zabudowy.

Sposób organizacji zamówień publicznych

Jeżeli kryterium ceny dominuje nad kompetencjami zespołu, jakością koncepcji, trwałością i kosztami cyklu życia, państwo samo obniża standard rynku. Jeżeli formuła „zaprojektuj i zbuduj” jest stosowana tam, gdzie powinna istnieć wyraźna separacja fazy projektowej oraz wykonawczej, projektowanie zostaje podporządkowane logice realizacji, a nie jakości przestrzeni.

Język debaty

Jeżeli całość środowiska zabudowanego zostaje opisana jako architektura, tracimy zdolność nazwania infrastruktury, inżynierii, urbanistyki i procesu budowlanego. W konsekwencji debata o jakości przestrzeni może zostać zawężona do jakości formy, podczas gdy rzeczywiste problemy leżą często w planowaniu, infrastrukturze, zamówieniach, utrzymaniu i odpowiedzialności technicznej

Część V.

Konkluzje i rekomendacje

11. Propozycja definicji Polityki Architektonicznej Państwa

Polityka Architektoniczna Państwa jest strategicznym narzędziem państwa służącym ochronie interesu społecznego poprzez kształtowanie jakości przestrzeni i jakości procesu budowlanego. Realizuje się przez nadrzędność dokumentów planistycznych, integrację planowania przestrzennego z infrastrukturą, regulacjami budowlanymi oraz mechanizmami inwestycyjnymi, a także przez przejrzyste określenie ról i odpowiedzialności uczestników procesu budowlanego. Jej celem jest zapewnienie, aby budownictwo kubaturowe, budownictwo infrastrukturalne i przestrzenie publiczne powstawały w sposób zgodny z ładem przestrzennym, bezpieczeństwem, trwałością, racjonalnością ekonomiczną i dobrem wspólnym, przy zachowaniu rozproszonej odpowiedzialności specjalistycznej i bez uprzywilejowania którejkolwiek z profesji.

12. Konkluzja

Polityka Architektoniczna Państwa powinna być dokumentem służącym ochronie interesu społecznego przez poprawę jakości przestrzeni i procesu budowlanego. Jej przedmiotem nie jest wzmocnienie którejkolwiek z profesji, lecz stworzenie ram, w których planowanie przestrzenne, infrastruktura, budownictwo kubaturowe oraz infrastrukturalne, projektowanie, realizacja i administracja publiczna działają w sposób skoordynowany oraz podporządkowany dobru wspólnemu.

W tym ujęciu architektura zachowuje należne jej znaczenie jako istotna część budownictwa kubaturowego i kultury przestrzennej, ale nie jest pojęciem obejmującym całość środowiska

zabudowanego. Całość ta jest szersza – obejmuje infrastrukturę, technikę, urbanistykę, planowanie, wykonawstwo, utrzymanie oraz odpowiedzialność publiczną. Dlatego język dokumentu powinien odzwierciedlać rzeczywistą strukturę procesu budowlanego, a nie prowadzić do jego semantycznego zawężenia.

Najważniejszym warunkiem skuteczności PAP jest nadrzędność interesu społecznego wyrażanego przez dokumenty planistyczne. To plan powinien określać, co może powstać w danym miejscu, jakie warunki infrastrukturalne muszą zostać spełnione i jakie ograniczenia wynikają z ładu przestrzennego, bezpieczeństwa oraz trwałości rozwiązań. Pozostali uczestnicy procesu powinni działać w sposób transparentny w ramach tych ustaleń, zgodnie ze swoim zakresem odpowiedzialności.

Tak rozumiana Polityka Architektoniczna Państwa nie tworzy nowej hierarchii zawodowej. Wzmacnia państwo, porządkuje proces inwestycyjny i pozwala lepiej chronić jakość przestrzeni jako dobro wspólne. Jest to ujęcie zgodne z europejskim rozumieniem built environment, ale dostosowane do polskiego systemu planowania, budownictwa oraz odpowiedzialności publicznej.

13. Rekomendacje operacyjne

Na podstawie przedstawionej analizy Polska Izba Inżynierów Budownictwa formułuje następujące rekomendacje co do kierunku prac nad Polityką Architektoniczną Państwa:

Rekomendacje pojęciowe i strukturalne

1. Przyjęcie pojęcia środowiska zabudowanego (built environment) jako kategorii operacyjnej PAP w jednoznacznie zdefiniowanym, szerokim sensie obejmującym budownictwo kubaturowe, infrastrukturalne, przestrzenie publiczne, układy urbanistyczne i infrastrukturę techniczną.
2. Sformułowanie celu PAP wokół jakości przestrzeni i procesu budowlanego, a nie wokół jakości jednej dziedziny lub profesji.
3. Zachowanie w dokumencie precyzji języka odróżniającej architekturę, urbanistykę, planowanie, budownictwo kubaturowe oraz infrastrukturalne, inżynierię i administrację publiczną – bez utożsamiania ich ze sobą.

Rekomendacje dotyczące planowania i infrastruktury

4. Ustanowienie zasady nadrzędności dokumentu planistycznego wobec wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego oraz wzmocnienie merytorycznej kompletności planów (parametry, infrastruktura, środowisko, przestrzenie publiczne, odporność klimatyczna).
5. Wprowadzenie zasady pierwszeństwa infrastruktury wobec zabudowy: intensywność, lokalizacja i charakter zabudowy powinny wynikać z dostępności oraz planowanego rozwoju infrastruktury technicznej, transportowej i społecznej.
6. Wzmocnienie urbanistyki, w tym rozważenie odbudowy jej samodzielnej podmiotowości zawodowej jako dziedziny odpowiedzialnej za ramowanie relacji przestrzennych.

Rekomendacje dotyczące procesu inwestycyjnego

7. Reforma kryteriów zamówień publicznych w kierunku jakości, kompetencji zespołów projektowych i kosztów cyklu życia obiektów, z ograniczeniem decydującej roli kryterium najniższej ceny.
8. Ograniczenie stosowania formuły „zaprojektuj i zbuduj” do zadań, w których nie obniża ona jakości projektowania; w pozostałych przypadkach zachowanie wyraźnej separacji fazy projektowej oraz wykonawczej.
9. Utrzymanie i wzmocnienie modelu rozproszonej odpowiedzialności specjalistycznej, bez tworzenia symbolicznej hierarchii uczestników procesu budowlanego.

Rekomendacje dotyczące spójności systemowej

10. Powiązanie PAP z istniejącymi instrumentami: ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawem budowlanym, ustawą o zamówieniach publicznych, bez tworzenia równoległych mechanizmów decyzyjnych.
11. Inspirowanie się rozwiązaniami systemowymi państw europejskich (Niemcy, Holandia, Finlandia, Belgia, Hiszpania, Irlandia, Wielka Brytania) z uwzględnieniem specyfiki polskiego systemu prawa i odpowiedzialności publicznej.
12. Cykliczna ewaluacja skuteczności PAP poprzez wskaźniki dotyczące jakości planowania, dostępności infrastruktury, jakości procesu inwestycyjnego oraz odporności środowiska zabudowanego.



Polska Izba Inżynierów Budownictwa
ul. Kujawska 1
00-793 Warszawa
www.piib.org.pl
tel: +48 22 828 31 89
biuro@piib.org.pl