

**Witold A. Werner**

## **STEROWANIE ROZWOJEM PRZESTRZENNYM I BUDOWNICTWEM – REFLEKSJE HISTORYCZNE**

**Abstrakt.** W artykule, inspirowanym jubileuszem 10-lecia funkcjonowania Instytutu pod obecną nazwą, przedstawiono historyczne rozważania na temat negatywnych konsekwencji administracyjnego rozdzielania resortów, które powinny sterować rozwojem przestrzennym kraju, regionów i gmin oraz budownictwem. Działania podejmowane w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego zmierzają do korygowania prawa budowlanego, nie dostrzega się podstawowych błędów wynikających z niedoceniań skutków decyzji planistycznych, pogłębiających chaos przestrzenny.

Konsekwencją administracyjnych zmian na szczeblu ministerstw jest rozproszenie resortowego zaplecza intelektualnego, które powinno pracować nad spójną krajową polityką przestrzenną i budowlaną.

**Słowa kluczowe:** sterowanie gospodarką, planowanie przestrzenne, budownictwo, zaplecze badawcze.

### **Wprowadzenie**

Jubileusz Instytutu Rozwoju Miast, choć dotyczy stosunkowo krótkiego, zaledwie 10-cioletniego okresu, skłania do refleksji historycznej związanej z jego „nadbudową”, a więc aktami prawnymi ustanawiającymi zakres funkcjonowania Instytutu i jego poprzedników prawnych oraz urzędów centralnych sprawujących nadzór nad jego działalnością.

Refleksja ta wiąże się z coraz częstszym domaganiem się przez różne środowiska zawodowe i naukowe powołania ministerstwa budownictwa jako centralnego organu sterującego, choć z bliżej nieokreślonym zakresem działania, jednak w przeważającej części związanym z budownictwem i mieszkalnictwem. W większości wystąpień pomija się obszar zagadnień bardziej od produkcji „czystego” budownictwa szkodliwych dla kraju i gospodarki, a mianowicie konieczność okiełznania postępującego chaosu przestrzennego, wynikającego w znacznym stopniu z rozproszenia decyzji planistycznych praktycznie w każdej skali. Ostatnie tendencje reorganizacyjne zmierzają niestety do pogłębienia niefortunnego oddzielenia planowania przestrzennego od budownictwa.

### **Krótką historia sterowania budownictwem**

W podejmowanych obecnie próbach stworzenia „kodeksu budowlanego” wspomina się czasem znakomite przedwojenne rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Rozporządzenie z mocą ustawy, podpisane przez prezydenta, premiera i wszystkich ministrów, co świadczy o jego wysokiej randze, w 422 artykułach definiowało podstawowe zasady tworzenia planów

ogólnych i szczegółowych „zabudowania”, scalania i podziałów nieruchomości, warunki techniczne dotyczące budynków, wymogi wydawania pozwoleń na budowę itd.

Można powiedzieć, że rozporządzenie to zawierało najważniejsze zagadnienia ujęte wspólnie w kilku ustawach (prawo budowlane, planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami, geodezja, ochrona środowiska) oraz kilkudziesięciu rozporządzeniach wykonawczych, często wzajemnie rozbieżnych.

Pierwszym powojennym aktem prawnym określającym zakres działania w odniesieniu do „planowego zagospodarowania przestrzennego kraju” oraz polityki budowlanej, terenowej, „osiedleńczej” i mieszkaniowej był dekret z dnia 24 maja 1945 r. o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy. W zaledwie 8 artykułach wymieniono podstawowe sprawy powierzone nowemu resortowi, które ponadto mają być przekazane z innych ministerstw. Ewentualnym w tej ustawie był art. 5: „Przy Ministerstwie Odbudowy powołuje się Instytut Badawczy Budownictwa, którego zadaniem jest opracowywanie zagadnień naukowo-badawczych z zakresu budownictwa”.

Według prof. Adama Andrzejewskiego, „Pierwotna koncepcja Ministerstwa Odbudowy zmierzała do utworzenia placówki, która objęłaby badania nad całością zagadnień urbanistycznych, architektonicznych i mieszkaniowych, pod nazwą Instytutu Urbanistyki, Architektury i Mieszkalnictwa. Jednakże zmiana charakteru resortu i przekształcenia w kwietniu 1949 roku Ministerstwa Odbudowy w Ministerstwo Budownictwa, z oddzieleniem od niego zagadnień planowania przestrzennego, a także względy osobowe związane z ustąpieniem prof. M. Kaczorowskiego ze stanowiska kierownika resortu spowodowały, iż w lipcu 1949 r. zdecydowano utworzyć dwa oddzielne Instytuty: Instytut Urbanistyki i Architektury oraz Instytut Budownictwa Mieszkaniowego”<sup>1</sup>.

Kolejne lata świadczą o braku przejrzystej polityki w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią we wszystkich skalach oraz do budownictwa, w tym polityki mieszkaniowej. Świadczą o tym nadmiernie często zmieniane nazwy i zakresy ministerstw, teoretycznie odpowiedzialnych za sterowanie administracją terenową, gospodarką przestrzenną i komunalną, budownictwem i architekturą.

Po likwidacji Ministerstwa Odbudowy (w 1949 r.) wyżej wymieniona problematyka podzielona została dość wyraźnie na dwa względnie niezależne „piony”.

Jak wynika z poniższego zestawienia, po likwidacji Ministerstwa Odbudowy następowywały liczne zmiany resortowe, nie licząc organizacji zajmujących się tą problematyką częściowo, jak np. Komitet Urbanistyki i Architektury (1951-1956), Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (1960-1964) czy Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Na stronie internetowej b. ministerstwa infrastruktury, jako poprzedników prawnych tego resortu, (jednak z szerszym zakresem merytorycznym), wymieniono 47 urzędów, kierowanych przez 99 osób. Samym budownictwem zarządzało w tych latach 26 ministrów.

---

<sup>1</sup> Andrzejewski A., *Z dziejów Instytutu Budownictwa Mieszkaniowego i Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej. 1949-1974, Sprawy Mieszkaniowe z. 3-4/1984.*

Administracja terenowa, gospodarka przestrzenna i komunalna	Budownictwo, architektura, przemysł materiałów budowlanych
Ministerstwa: Gospodarki Komunalnej (1950-1972), Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (1972-1975), Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (1975-1983), Administracji i Gospodarki Przestrzennej (1983-1985)  Budownictwa Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (1985-1987), Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (1987-1997)  Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (2000-2001), Rozwoju Regionalnego (2005 – do chwili obecnej)	Ministerstwa: Budownictwa (1949-1951), Budownictwa Miast i Osiedli (1951-1956), Budownictwa Przemysłowego (1952-1956), Przemysłu Materiałów Budowlanych (1952-1957), Budownictwa (1956-1957), Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych (1957-1985)  Spraw Wewnętrznych i Administracji (1997-2001, arch., bud.), Infrastruktury (2001-2005), Transportu i Budownictwa (2005-2006), Gospodarki Morskiej i Budownictwa (2006-2007), Infrastruktury (2007-2011), Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2011 – do chwili obecnej)

### „Roszady” zaplecza intelektualnego

Konsekwencją „roszad” instytucji centralnych, których zadaniem powinno być sterowanie budowlaną stroną procesu inwestycyjnego, obejmującego planowanie przestrzenne, architekturę i urbanistykę (ze szczególną rolą mieszkalnictwa), prawodawstwo budowlane, inżynierię oraz ochronę środowiska, było przekształcanie jednostek naukowo-badawczych, których celem powinno być intelektualne wspieranie naczelných urzędów administracji państwowej.

W okresie powojennym funkcjonowały jednostki badawcze (instytuty resortowe) nowe lub przekształcone, mniej lub bardziej określające swój rodowód. Ze znaczniejszych, o różnym podporządkowaniu oraz zakresie kontynuacji tematycznej i kadrowej należy wymienić: Instytut Urbanistyki i Architektury, Instytut Budownictwa Mieszkaniowego (późniejszy Instytut Gospodarki Mieszkaniowej), Instytut Organizacji i Mechanizacji Budownictwa (późniejszy Instytut Organizacji Zarządzania i Ekonomiki Przemysłu Budowlanego, ORGBUD) oraz Instytut Techniki Budowlanej. Spośród wymienionych tylko ten ostatni nie był poddawany radykalnym zmianom. Pozostałe podlegały likwidacji, łączeniu lub dzieleniu, zmianom nazw i zakresu badań. Obecnie problematyką przestrzenną i mieszkalnictwem zajmują się dwa instytuty resortowe: Instytut Rozwoju Miast z siedzibą w Krakowie i Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie.

Niemal każda zmiana nazw i zakresów działania ministerstw powodowała zmianę zakresów działania podporządkowanych im jednostek naukowo-badawczych, rozproszenie

doświadczonej kadry ze szkodą przede wszystkim dla gospodarki przestrzennej i budownictwa.

Kolejność wymienionych dwóch członów badań, a w konsekwencji decyzji prawnych i gospodarczych wymieniona została tu nieprzypadkowo. Z pełnym szacunkiem dla „walczących o reinkarnację” ministerstwa budownictwa, formułując polityczne i gospodarcze cele naczelnego organu administracji państwowej, umownie określanego mianem „ministerstwo budownictwa”, należy jednak oszacować misję, cele tego organu i ich hierarchię, którymi ma sterować.

Podstawową misją takiego naczelnego organu powinno być wspieranie uporządkowanego (prawnie i technicznie), zrównoważonego rozwoju wszystkich rodzajów budownictwa na określonych planistycznie terenach. Z logiki procesu inwestycyjnego wynika bowiem, że każda inwestycja budowlana po niezbędnych analizach celowości ekonomicznej (które są obiektem podstawowego zainteresowania inwestora) wymaga decyzji dotyczącej jej lokalizacji (usytuowania). Im ważniejsza inwestycja w sensie społecznego, gospodarczego, komunikacyjnego itd. oddziaływania na otoczenie, tym bardziej wymaga starannej analizy tego wpływu we właściwej skali geograficznej i administracyjnej.

Przykładem mogą być przedwojenne analizy lokalizacyjne wielkich zamierzeń gospodarczo-społecznych, jak na przykład COP czy budowa Gdyni, sterowane przez ministerstwo robót publicznych (zniesione w latach 1932/1933), a bezpośrednio po wojnie przez wspomniane ministerstwo odbudowy. Trzeba tu też wymienić nieistniejące już i różnie oceniane z punktu widzenia skutków ich działalności naczelne instytucje planistyczne: centralny urząd planowania oraz centrum studiów strategicznych. Funkcje tych organów zostały rozproszone, a w znacznej mierze ograniczone.

Na funkcje lansowanego „ministerstwa budownictwa” należy zatem spojrzeć z punktu widzenia powszechnie uznanych mankamentów działalności inwestycyjnej w Polsce, wśród których na pierwszym miejscu wymieniany jest chaos przestrzenny i urbanistyczny, „rozlewanie się” miast z wszystkimi tego konsekwencjami ekonomiczno-społecznymi, brak przygotowanych terenów pod budownictwo, a także niewykorzystywanie terenów już przygotowanych, terenów z uchwalonymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, celem zajmowania terenów „tańszych”.

Odrębną kwestią są nieskoordynowane inwestycje centralne i brak wyznaczonych terenów (oraz ich ochrony przed niepożądanym budownictwem) pod nowe wielkie inwestycje, np. hydrologiczne, lotniska, autostrady, elektrownie itd.

Problemy „samego” budownictwa, związane głównie z niespójnymi przepisami i ograniczonymi możliwościami ich egzekwowania, w kontekście wspomnianych niekonsekwencji w działalności i efektach inwestowania można uznać za mniej ważne i łatwiejsze do rozwiązania. Z kolei ograniczone budownictwo mieszkaniowe nie jest i nie może być uzależnione od rangi i zakresu działania umownego ministerstwa budownictwa, jest bowiem uzależnione bezpośrednio od sytuacji ekonomicznej kraju i zdolności kredytowej osób nie mających mieszkania.

Po dyskusyjnej decyzji likwidacji ministerstwa gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz wyraźnym podzieleniu problematyki związanej z inwestycjami budowlanymi, pewną próbą wsparcia administracyjnego dla gospodarowania przestrzenią było powołanie ministerstwa rozwoju regionalnego, którego szczególną rolą było i jest sterowanie środkami unijnymi, natomiast mniej widoczną działalnością – programowanie i koordynowanie polityki rozwoju oraz opracowywanie projektów strategii w skali kraju.

Rozproszenie polityki rozwoju po obecnych resortach, a nawet propozycje OECD ustanowienia nowych instytucji, jak Krajowa Rada ds. Polityki Miejskiej, Stały Komitet Międzyresortowy ds. Rozwoju Obszarów Miejskich czy minister odpowiedzialny za sprawy miejskie, prowadzą do mnożenia bytów i dalszego rozpraszania sił i środków.

### **Wnioski organizacyjne z doświadczeń historycznych**

Doświadczenia wynikające m.in. z budowy (a także zaniechania budowy) autostrad i innych dróg oraz budowy wielkich zbiorników wodnych, wałów przeciwpowodziowych, wysypisk śmieci, elektrowni i innych ponadregionalnych inwestycji, wskazują na braki lub opóźnienia decyzji polityczno-gospodarczych i przygotowań planistycznych do wielkich przedsięwzięć.

A zatem do zadań szerzej pojmowanego „ministerstwa budownictwa” (które mogłoby się nazywać „ministerstwem gospodarowania przestrzenią i budownictwem”) należałoby włączyć:

- opracowanie mapy przewidywanych nowych dróg o większym znaczeniu, obwodnic aglomeracji, lotnisk, dróg transportu wodnego itd.,
- wyznaczenie lokalizacji dużych zbiorników wodnych o różnym przeznaczeniu, terenów zalewowych (z zakazem budowania), wałów przeciwpowodziowych,
- wyznaczenie prawdopodobnych lokalizacji elektrowni jądrowych oraz/bądź konwencjonalnych, wiatrowych, wodnych, gazowych,
- wyznaczenie z udziałem regionów lokalizacji wielkich wysypisk, spalarni śmieci, odpadów przemysłowych, oczyszczalni ścieków,
- opracowanie nowych zasad gospodarowania nieruchomościami, podziału i scalania nieruchomości, rozdzielenia prawa własności od prawa zabudowy,
- opracowanie nowych zasad gospodarowania przestrzenią, w tym przygotowywania planów ogólnych i szczegółowych w skali regionów (województw, powiatów) oraz miejscowych (modyfikacja mpzp),
- opracowanie nowych zasad lokalizowania, projektowania, budowy i eksploatacji obiektów budowlanych (scalenie odpowiedzialności za decyzje lokalizacyjne i pozwoleń na budowę),
- opracowanie nowych zasad wspomagania budownictwa mieszkaniowego, w tym budownictwa na wynajem, oraz odpowiedzialności za finansowanie budownictwa socjalnego.

Tak szeroko ujęty zakres działalności, choć obejmuje pozornie nie zawsze na tyle wzajemnie związane problemy polityczno-gospodarcze, żeby mógł być efektywnie realizowany, wymaga podporządkowania decyzyjnego jednemu ministerstwu, przy oczywistej współpracy z innymi resortami, oraz rzeczywistego wykorzystania własnego zaplecza naukowo-badawczego, któremu resort powinien powierzać do rozwiązania konkretne problemy.

Warto by też zastanowić się nad powołaniem czy reaktywowaniem ciała doradczo-opiniodawczego o formule zbliżonej do zawieszanej przed laty Państwowej Rady Nieruchomości.

### **Literatura**

Gadomski P., 2011, *Modelowy wzorzec prawa dla procesu inwestycyjnego*. Zawód Architekt, Izba Architektów, czerwiec, Warszawa.

Werner W. A., 2012, *Modelowanie procesu inwestycyjnego na przykładzie budownictwa mieszkaniowego*. Materiały konferencji ARCHBUD 2012, WSEIZ, Warszawa.

Wiland M., 2012, *Prospekulatoryjna polityka przestrzenna i kierunki koniecznych zmian*. Materiały konferencji Rozwój kraju a jakość stanowionego prawa, Sejm RP.

## **SPATIAL DEVELOPMENT AND HOUSE BUILDING CONTROL: HISTORICAL COMMENTS**

**Abstract.** This paper was inspired by the decade of the Institute of Urban Development operations under its present name. The author presents historical considerations concerning negative consequences of administrative subdivision of the Polish government ministries, responsible for the control of spatial development, regions, and municipalities, as well as the house building industry. Actions taken to streamline the capital investment processes are intended to amend the Polish building law, although basic mistakes resulting from underestimation of the results of planning decisions that deepen spatial order remain unnoticed. The administrative changes made at the level of government ministries caused dispersion of the departmental intellectual resources that should work for national spatial and house building policies.

**Key Words:** economy control, spatial planning, house building, research resources.

Prof. dr hab. Witold A. Werner  
Instytut Rozwoju Miast  
Kraków