

Zeszyt 22 / 2025

# Architektura, Urbanistyka, Architektura Wnętrz

Zeszyty Naukowe  
*Politechniki Poznańskiej*

Poznań 2025



*Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej*

#### Recenzenci

prof. dr hab. inż. arch. Agata BONENBERG  
prof. dr hab. inż. arch. Wojciech BONENBERG  
prof. dr hab. inż. arch. Sławomir GZELL  
prof. dr hab. inż. arch. Andrzej KADŁUCZKA  
prof. dr hab. inż. arch. Zbigniew PASZKOWSKI  
prof. Marco LUCCHINI  
prof. Gianni OTTOLINI  
prof. dr hab. Andrzej WIELGOSZ  
prof. Paul ZALEWSKI  
dr inż. arch. Bartłomiej KWIATKOWSKI, prof. PL  
dr hab. inż. arch. Radosław BAREK, prof. PP  
dr hab. inż. arch. Anna JANUCHTA-SZOSTAK  
dr hab. inż. arch. Adam NADOLNY, prof. PP  
dr hab. inż. arch. Tomasz KOZŁOWSKI, prof. PK  
dr hab. inż. arch. Ewa CICHY-PAZDER, prof. PP  
dr hab. inż. Sylwia STASZEWSKA, prof. UAM

#### Komitet Redakcyjny serii Architektura, Urbanistyka, Architektura Wnętrz:

prof. dr hab. inż. arch. Wojciech BONENBERG (przewodniczący)  
prof. dr hab. inż. arch. Piotr MARCINIAK  
prof. dr hab. inż. arch. Anna JANUCHTA-SZOSTAK  
dr hab. inż. arch. Radosław BAREK, prof. PP  
dr hab. inż. arch. Agata GAWLAK, prof. PP  
mgr Aleksandra LEPKOWSKA (sekretarz redakcji)

#### Redaktor prowadzący

Anna LIBEREK

#### Redakcja i korekta

Anna LIBEREK (artykuły 1-4)  
Sebastian SURENDRA (artykuły 5-14)

#### Skład i łamanie

Wojciech CIĄGŁO STUDIO DTP, [www.dtp-studio.pl](http://www.dtp-studio.pl)

#### Projekt okładki

Ewa ANGONEZE-GRELA



Zezwala się na korzystanie na warunkach licencji *Creative Commons – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0* (znanej również jako CC-BY-SA) dostępnej pod adresem <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/> lub innej wersji językowej tej licencji, lub którejkolwiek późniejszej wersji tej licencji opublikowanej przez organizację Creative Commons.

ISSN 2658-2619

DOI 10.21008/J.2658-2619.2025.22

Wydanie I

Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej

ul. Piotrowo 5, 61-138 Poznań

tel. +48 (61) 665 3516

e-mail: [office\\_ed@put.poznan.pl](mailto:office_ed@put.poznan.pl) [www.wydawnictwo.put.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.put.poznan.pl)

## SPIS TREŚCI

1. Paulina ROŻNIAKOWSKA, Ewa PRZYBYLSKA, Agata GAWLAK  
Konstytucyjna zasada legalizmu w kontekście podstaw prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy, na potrzeby postępowań legalizacyjnych i naprawczych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane ..... 5
2. Wiktoria CISZAK, Dominika PAZDER  
Analiza sposobów przekazu uchwał krajobrazowych na przykładzie miast G8 ..... 41
3. Michał FENGLER, Agnieszka RUMIEŹ  
Problematyka braku połączenia procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy z Rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ..... 63
4. Witold TYM, Bartosz KAŻMIERCZAK  
Analiza różnych wariantów zagospodarowania wód opadowych przy wykorzystaniu platformy SCALGO Live na przykładzie wybranego planu zagospodarowania ..... 81
5. Leszek OLSZAK, Agnieszka KASIŃSKA-ANDRUSZKIEWICZ  
Analiza zasięgu suburbanizacji Poznania na przykładzie gminy Pobiedziska ..... 99
6. Karolina ORZECZOWSKA, Bartosz KAŻMIERCZAK  
Analiza zapisów dotyczących wskaźnika intensywności zabudowy wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) oraz możliwości jego wykorzystania przy opracowywaniu planu ogólnego na przykładzie gminy Szczecin ..... 125
7. Monika FUJA, Wojciech SKÓRZEWSKI  
Rola planowania przestrzennego w realizacji strategii miasta w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii na przykładzie miasta Bydgoszcz ..... 161
8. Andrzej PRZEPIÓRKA, Agnieszka RUMIEŹ  
Renta planistyczna w cieniu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na przykładzie gminy Tarnowo Podgórne ..... 179
9. Marta MATYLA, Adam NADOLNY  
Ochrona zabytków nieruchomych i zabytków archeologicznych w planie ogólnym ..... 195

10. Patrycja PELIKANT, Dominika PAZDER  
O powiązaniach pomiędzy planowaniem urbanistycznym opartym na dowodach naukowych a poczuciem dobrostanu użytkowników przestrzeni na przykładzie ulicy Święty Marcin w Poznaniu ..... 213
11. Magdalena MŁYNARCZYK, Joanna ORYSIAK, Aleksandra KOPYT  
Zielona infrastruktura a niwelowanie skutków wysokiej temperatury w mieście ... 239
12. Anita GLIWA, Barbara ŚWIT-JANKOWSKA  
Wybrane aspekty strategii rozwoju ruchu pieszego poprawiające stan obecny ..... 261
13. Paulina OTTO, Barbara ŚWIT-JANKOWSKA, Agata GAWLAK  
O architektonicznych aspektach projektowania domów samotnej matki na podstawie badań jakościowych istniejących obiektów ..... 285
14. Agata BANASZYK-JAKUBOWSKA, Agata GAWLAK, Agnieszka RUMIEŹ  
Propedeutyka problematyki projektowania szpitali dziecięcych na podstawie analizy porównawczej wybranych przykładów ..... 309

Paulina ROŻNIAKOWSKA<sup>1</sup>, Ewa PRZYBYLSKA<sup>2</sup>, Agata GAWLAK<sup>3</sup>

## KONSTYTUCYJNA ZASADA LEGALIZMU W KONTEKŚCIE PODSTAW PRAWNYCH WYDAWANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY, NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ LEGALIZACYJNYCH I NAPRAWCZYCH PROWADZONYCH NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY PRAWO BUDOWLANE

Niniejsza praca koncentruje się na analizie konstytucyjnej zasady legalizmu w kontekście podstaw prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Szczególna uwaga została poświęcona ich znaczeniu w postępowaniach legalizacyjnych i naprawczych prowadzonych na podstawie art. 48-49 oraz art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. Celem pracy jest ocena dopuszczalności wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla istniejących inwestycji oraz ich wpływu na procesy nadzoru budowlanego.

W pracy przedstawiono rozwój polityki przestrzennej w Polsce, analizując historyczne oraz współczesne regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Omówiono proces inwestycyjny w świetle prawa budowlanego, zwracając uwagę na konieczność zachowania zgodności inwestycji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub decyzjami administracyjnymi. Szczegółowo przeanalizowano procedury legalizacyjne, wskazując na ich uwarunkowania formalnoprawne oraz konsekwencje dla inwestorów i organów administracji.

Istotnym elementem rozważań jest problematyka decyzji o warunkach zabudowy jako narzędzia umożliwiającego legalizację obiektów budowlanych. W pracy przeanalizowano również wątpliwości związane z ich wydawaniem, w tym możliwość zastosowania tych decyzji w postępowaniach legalizacyjnych oraz ich skuteczność w przywracaniu ładu przestrzennego.

W końcowej części pracy przedstawiono postulaty *de lege ferenda* wskazujące na konieczność zmian w systemie legalizacji i planowania przestrzennego. Zaproponowano reformy mające na celu zwiększenie transparentności oraz efektywności procedur administracyjnych

<sup>1</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025.

<sup>3</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0002-6234-7953.

w zakresie nadzoru budowlanego i ochrony ładu przestrzennego. Podkreślono znaczenie równowagi między interesem publicznym a prawami inwestorów, wskazując na potrzebę klarownych i jednoznacznych regulacji prawnych.

**Słowa kluczowe:** decyzja o warunkach zabudowy, postępowanie legalizacyjne, samowola budowlana, ustawa Prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

## 1. POLITYKA PRZESTRZENNA PAŃSTWA – RYS HISTORYCZNY

### Postulaty *de lege ferenda*

Przestrzeń geograficzna kraju stanowi dobro wspólne o charakterze ograniczonym, co implikuje konieczność jej racjonalnego i zrównoważonego użytkowania. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na państwo obowiązek zapewnienia zrównoważonego rozwoju, co w połączeniu z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji gwarantującymi ochronę własności w kontekście gospodarowania przestrzenią wymaga bardzo precyzyjnego wyważenia interesów publicznych i prywatnych.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, zaś zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne jest procesem realizowanym w interesie publicznym i ma na celu kształtowanie polityki przestrzennej oraz ustalanie zasad zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu zasad ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska. Efektywne zarządzanie przestrzenią wymaga więc kompleksowej analizy jej komponentów – zarówno naturalnych, jak i antropogenicznych – oraz uwzględnienia ich wzajemnych relacji. Dopiero wiedza pozyskana na podstawie tak sporządzonej analizy umożliwi optymalizację rozwoju, ochronę oraz modernizację struktury przestrzennej państwa, odpowiadając jednocześnie na potrzeby różnych grup użytkowników, w tym mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych.

Planowanie przestrzenne można zatem zdefiniować jako systematyczny proces zarządczy, którego celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni w sposób harmonizujący interesy jej użytkowników oraz realizujący cele polityki społeczno-gospodarczej państwa z uwzględnieniem konstytucyjnych zobowiązań państwa wobec obywateli i środowiska naturalnego.

Poza zakresem niniejszej pracy pozostać muszą rozważania, czy ograniczanie prawa zabudowy nieruchomości należącej do podmiotów prywatnych lub też określenie jej przeznaczenia w akcie prawa miejscowego stanowić może – w pewnych warunkach – naruszenie istoty własności, czy też nie. Poza granicami niniejszej pracy pozostawić należy także rozważania, czy plany zagospodarowania

przestrzennego będące aktami prawa miejscowego są aktami prawnymi odpowiedniej rangi do ograniczania prawa własności. Te wątpliwości zostały zresztą już wyczerpująco rozstrzygnięte zarówno w orzecznictwie, jak i w judykaturze.

Jak to ujął prof. Marek Szewczyk: „Zamysł planowego zagospodarowania przestrzeni towarzyszył społeczności ludzkiej od zarania dziejów. Na udowodnienie powyższej tezy wystarczy powołać choćby powszechnie znane ilustracje z podręczników historii starożytnej przeznaczonych dla uczniów szkół średnich, w szczególności zaś rysunkowe rekonstrukcje zabudowy grodu biskupińskiego, obozów legionów rzymskich czy plan zabudowy Aleksandrii z czasów Ptolemeusza. Nie ulega także wątpliwości, że efektem świadomej i zaplanowanej wcześniej działalności człowieka była sieć dróg. Od najdawniejszych czasów aż do kresu feudalizmu sterowanie rozwojem przestrzennego zagospodarowania obszarów – choć wpływało na publiczny wymiar życia społecznego i zależało od władzy o publicznym właśnie charakterze – nie mieściło się we współczesnym rozumieniu prawa publicznego. Rozstrzygnięcia dokonywane w interesującym nas przedmiocie miały bowiem charakter nie tylko jednostronnych (jak to jest również współcześnie), lecz także jednostronnie wiążących nakazów i zakazów, których wydawanie stanowiło przejaw władzy monarszej. Źródło takiej władzy stanowił feudalny ład społeczny i ekonomiczny. Pan feudalny traktowany był jako podmiot, któremu służyło feudalne prawo zwierzchniej własności ziemi. Z tego względu w literaturze np. niemieckiej prezentowany jest pogląd, wedle którego aż po kres epoki feudalnej pan feudalny pełnił rolę czynnika ładu przestrzennego. Wskazuje się jednak przy tym, że ówczesne mechanizmy zapewniania ładu przestrzennego były antydemokratyczne” [Szewczyk 2019].

Za pierwszą w Polsce regulację problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego o charakterze ogólnokrajowym należy uznać Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju<sup>4</sup>. Wprowadzał on do polskiego systemu prawnego zasadę zabudowy planowej. W myśl art. 1 tego dekretu „wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego”. Regulacja ta kształtowała więc zasadę, że cele inwestycyjne można było realizować wyłącznie na terenach przeznaczonych na te cele w planach miejscowych. W tej sytuacji brak planu uniemożliwiał przeznaczenie terenu na cele inwestycyjne. Powyższą zasadę jednoznacznie potwierdził Sąd Najwyższy w Wyroku z dnia 28 czerwca 1985 r.: „Terenem, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, jest nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczególnym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, ale także teren nieprzeznaczony pod

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. Nr 1 poz. 1). Rada Ministrów postanowiła, a Prezydium Rady Narodowej zatwierdziło Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju.

zabudowę ze względu na brak takich planów”. Innymi słowy, zgodnie z zasadą zabudowy planowej, realizacja inwestycji nie była możliwa ani wbrew miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, ani bez niego.

Dekret ten został uchylony Ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Nowa ustawa wprowadzała obowiązek planowania przestrzennego dla obszaru całego państwa (w ramach perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej), dla obszarów poszczególnych województw lub ich części (w ramach planów perspektywicznych rozwoju województw lub ich części, zwanych planami regionalnymi) oraz dla obszarów poszczególnych jednostek osadniczych lub ich części, zespołów tych jednostek, a w przypadkach szczególnych – również dla miejscowości niemających charakteru jednostek osadniczych – w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zwanych planami miejscowymi – przy czym plany miejscowe dzieliły się na ogólne plany zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych oraz szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego części jednostek osadniczych zwane planami szczegółowymi.

1 stycznia 1985 r. weszła w życie Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, która uchylała ustawę z 1961 r., utrzymywała obowiązek planowania przestrzennego na trzech poziomach podziału terytorialnego, ale też wprowadzała wiele nowości – po raz pierwszy w polskim prawie planowania przestrzennego pojawiła się decyzja o lokalizacji inwestycji jako indywidualny akt administracyjny wydawany na wniosek inwestora. Art. 35 ust. 1 Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym określał kategorie inwestycji, które wymagały wydania tejże decyzji, i były to inwestycje przemysłowe, usługowe i handlowe. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalenia ich lokalizacji (Dz.U. Nr 31 poz. 149) wydane na podstawie Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. określało w § 1, jakie inwestycje należą do inwestycji o znaczeniu krajowym, a jakie do inwestycji o znaczeniu lokalnym.

Przepis § 2 ust. 1 tego rozporządzenia wskazywał ponadto, że wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wymagają inwestycje wymienione w § 1 oraz inwestycje, których wykonanie mogłoby spowodować wprowadzenie, utrwalenie lub zwiększenie ograniczeń i uciążliwości, pogorszenie stanu ochrony środowiska, sanitarnego albo bezpieczeństwa ludzi lub mienia na terenach sąsiednich, a § 2 ust. 4 tego rozporządzenia wprowadzał ponadto obowiązek ustalenia, na wniosek inwestora, lokalizacji inwestycji nieobjętych § 1 i § 2 ust. 1.

Porównanie wymienionych wyżej przepisów rozporządzenia i ustawy pozwoliło w 1987 r. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na wyprowadzenie wniosku, że na prośbę inwestora, będącego osobą fizyczną, decyzja o lokalizacji inwestycji może być wydana tylko wówczas, gdy ma być realizowana inwestycja o charakterze przemysłowym, usługowym lub handlowym. Tego rodzaju decyzja nie może być wydana dla innych inwestycji osób fizycznych, np. w zakresie budownictwa jednorodzinnego, przy czym wprowadzenie w § 2 ust. 4 omawianego

rozporządzenia obowiązku wydania decyzji o lokalizacji inwestycji tylko na wniosek inwestora w ocenie Sądu nie zmieniało przyjętej zasady. Wniosek strony ma bowiem znaczenie wyłącznie procesowe, gdyż powoduje wszczęcie postępowania, ale tylko w sprawach, o których mowa w art. 35 ust. 1 cytowanej ustawy. Należało zatem uznać, że decyzja oraz utrzymana przez nią w mocy decyzja organu I instancji dotycząca ustalenia lokalizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego zostały wydane bez podstawy prawnej, a tym samym dotknięte wadą nieważności wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności decyzji obu instancji [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 1987 r.]. Powyższa zasada przetrwała Polskę Ludową i została zmodyfikowana przepisami Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.

Art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowił: „1. Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. 2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw”. Była to zmiana rewolucyjna, choćby przez to, że po raz pierwszy w historii o parametrach i przeznaczeniu nowej zabudowy nie decydował akt prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, lecz indywidualny akt administracyjny – decyzja o warunkach zabudowy – wydawany na wniosek inwestora. Niosło to ze sobą dalekosiężne skutki w postaci przesunięcia władztwa planistycznego ze sfery stanowienia prawa powszechnie obowiązującego do sfery zwyczajnego postępowania administracyjnego, w którym to postępowaniu organy miały obowiązek stosowania wszystkich zasad ogólnych, w tym także zasady uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz zasady przekonywania oraz szybkości i prostoty postępowania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych długo nie było widać skutków tego przepisu, a miał on fundamentalne znaczenie – mianowicie brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przestał być przeszkodą dla realizacji inwestycji, ponieważ określenia przeznaczenia danego terenu oraz warunków jego zagospodarowania – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – można było dokonywać w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc – w istocie – w drodze decyzji zawierającej rozstrzygnięcie lokalizacyjne. Ustawodawca ustanowił więc zasadę subsydiarności indywidualnego aktu administracyjnego wobec aktu prawa miejscowego, wskazując decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako alternatywę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na początku owa zastępowalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została w cytowanym wyżej przepisie art. 2 ustawy ograniczona przez zastrzeżenie, że nie dotyczy to przypadków określonych

w art. 13 ust. 1 ustawy, a więc nie odnosiła się ona wszystkich zamierzeń o charakterze publicznym.

Rezultatem tego zastrzeżenia było utrzymanie w mocy zasady zabudowy planowej w odniesieniu do ogółu inwestycji publicznych. Ich realizacja w dalszym ciągu uzależniona była od tego, czy zostały one przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ostateczne zniesienie zasady zabudowy planowej nastąpiło dopiero z dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. poz. 717), a więc z dniem 11 lipca 2003 r. Od tej daty bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest realizowanie nie tylko inwestycji prywatnych, ale także publicznych. Ustawa ta przy tym w istotny sposób uprzywilejowała inwestycje publiczne poprzez określenie o wiele bardziej liberalnych materialnoprawnych przesłanek ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w porównaniu z restrykcyjnymi materialnoprawnymi przesłankami ustalania lokalizacji inwestycji prywatnych w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Takie uregulowanie niosło za sobą konsekwencje, jak się obecnie wydaje – głównie negatywne, polegające na niekontrolowanym rozlewaniu się zabudowy, szczególnie na terenach podmiejskich. W rezultacie realizacja inwestycji na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwa, z tym że warunki przygotowania takich inwestycji są co do zasady zupełnie inne dla inwestycji publicznych, które ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym faworyzuje, niż warunki przygotowania inwestycji prywatnych, które ustawa ta co do zasady traktuje znacznie bardziej restrykcyjnie.

W społecznej świadomości zasada zabudowy planowej oparta na przepisach prawa miejscowego obowiązujących wszystkich inwestorów utrwaliła się jednak bardzo mocno, wpływając na sposób postrzegania przepisów nowej ustawy. Wyrażało się to w różnych próbach udowodnienia ograniczonego zakresu stosowania instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wywody tego rodzaju sprowadzały się generalnie do kwestionowania tezy, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią alternatywę i swego rodzaju surogat dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mimo oczywistego i niewymagającego specjalnych zabiegów interpretacyjnych brzmienia nowego przepisu znoszącego zasadę zabudowy planowej w dyskursie publicznym długo forsowano tezę, jakoby decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – a w szczególności decyzja o warunkach zabudowy – wydawane dla przygotowania realizacji inwestycji prywatnych stanowiły wyjątek, podczas gdy zasadą jest przygotowanie inwestycji poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem zarówno uwarunkowania normatywne, jak i stan faktyczny były zupełnie inne. W rzeczywistości zdecydowanie przeważająca część kraju pozbawiona była (i jest do tej pory) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co

oznacza, że przygotowanie realizacji inwestycji na tych terenach przebiegało wyłącznie w drodze postępowania administracyjnego kończącego się decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Również same uwarunkowania normatywne decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (przepisy art. 59 i 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) na przestrzeni lat ewoluowały i podlegały licznym nowelizacjom.

W myśl art. 59 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Stosownie natomiast do art. 61 ust. 1 ww. ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w wypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
- 6) zamierzenie budowlane nie znajduje się w obszarze:
  - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021r., poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
  - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
  - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 61 ust. 6 ustawy Minister Infrastruktury wydał 26 sierpnia 2003 r. Rozporządzenie w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl jego postanowień właściwy organ w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczał wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, „obszar analizowany” i przeprowadzał na nim analizę funkcji

oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków z art. 61 ust. 1-5 ustawy (§ 3 ust. 1). Granice tego obszaru wyznaczone były na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. kopii mapy zasadniczej, w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, przyjętych do zasobu geodezyjno-kartograficznego obejmującego teren, którego wnioski dotyczą w skali 1 : 500, 1 : 1000. Granice tego obszaru wyznaczone były w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem, nie mniejszej niż 50 metrów (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Analizując funkcję oraz cechy zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z rozporządzeniem należało brać pod uwagę obowiązującą linię zabudowy na działkach sąsiednich (§ 4), wskaźnik wielkości zabudowy w stosunku do powierzchni działki występującej w obszarze analizowanym (§ 5), szerokość elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach na obszarze analizowanym (§ 6), wysokość górnych krawędzi elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich (§ 7), a także występującą w analizowanym obszarze geometrię dachu (§ 8). Stosownie natomiast do przepisu § 9 ust. 1-4 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustalane były w decyzji o warunkach zabudowy zawierającej część tekstową i graficzną. Wyniki analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia, zawierające część tekstową i graficzną, stanowiły załącznik do decyzji o warunkach zabudowy. Część graficzną decyzji o warunkach zabudowy oraz część graficzną analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, należało sporządzać na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania ich kopii. Część graficzna analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, sporządzana była z uwzględnieniem nazewnictwa i oznaczeń graficznych stosowanych w decyzji o warunkach zabudowy. Mapa służąca analizie powinna była spełniać te same wymagania co mapa stanowiąca załącznik graficzny do decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Na mocy art. 2 Ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono wiele zmian, które głównie sprowadzają się do tego, że unormowania regulujące zasady sporządzania analizy urbanistycznej zostały przeniesione z aktu niższej rangi, jakim jest rozporządzenie (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), do aktu wyższej rangi, czyli ustawy.

Wydanie pozytywnej decyzji ustalającej warunki zabudowy uzależnione jest od spełnienia wszystkich warunków wymienionych w art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków [...]”. Natomiast niespełnienie tych przesłanek obliguje organ do wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy.

Przechodząc do szczegółowego omówienia pozytywnych przesłanek wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, wskazać należy, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzależnia m.in. wydanie decyzji o warunkach zabudowy od zaistnienia co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy, a także intensywności zagospodarowania terenu. Jak wynika z orzecznictwa sądowego [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r.] „działkami sąsiednimi” są nie tylko działki graniczące z wnioskowaną nieruchomością, ale także nieruchomości terenów położonych w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten wprowadzał zasadę dobrego sąsiedztwa uzależniającą zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania przestrzennego. Planowana inwestycja nie może więc odbiegać od istniejącej sąsiedniej zabudowy. Ratio legis przepisu art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ochrona ładu przestrzennego [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r.]. Na gruncie wymienionej ustawy, zgodnie z art. 2 pkt 1, jako ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jakkolwiek są to określenia ocenne, to jednak ich wykładnia powinna mieć na względzie z jednej strony interes inwestora, w tym przysługujące mu prawo do własności i do wolności zagospodarowania terenu, z drugiej zaś – szerszy interes społeczny rozumiany jako ochrona istniejącego stanu zabudowy. Powyższe ustalenia są niezbędne dla prawidłowego zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zarówno w fazie sporządzania analizy urbanistycznej, jak i wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Do ustalenia warunków zabudowy terenu może zatem dojść tylko wówczas, gdy projektowana inwestycja będzie kontynuowała funkcję, wykazywała podobne cechy oraz zbliżony do zabudowy zlokalizowanej na działce sąsiedniej sposób zagospodarowania terenu. Tylko znaczny stopień podobieństwa pod względem każdego z determinantów pozwala na stwierdzenie, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu objętego inwestycją będzie stanowiło kontynuację dotychczasowej zabudowy terenu w znaczeniu art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2007 r.].

Zgodnie z art. 61 ust. 5a ww. ustawy w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany

w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1 przywołanego artykułu.

Najdalej idące zmiany w zakresie ustalania warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej wprowadziła jednak Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Do dnia wejścia w życie tej ustawy art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił (ust. 1), że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 pkt 1 należało stosować odpowiednio, a do jednorazowej, trwającej do roku, zmiany zagospodarowania terenu lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie należało stosować przepisu ust. 1.

Zmiana zagospodarowania terenu dotycząca obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4-6, 8-12, 17, 21-28 i 30 oraz ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane zawiera enumeratywne wyliczenie inwestycji, dla których nie jest konieczne uzyskiwanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a na mocy omawianego przepisu dla niektórych z tych inwestycji nie jest także konieczne uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy.

Zwolnienia określonego rodzaju inwestycji z obowiązku uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy nie stosuje się do zmiany zagospodarowania terenu dotyczącej obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, sytuowanych na obszarze parków narodowych i rezerwatów i ich otulin, niektórych obiektów sytuowanych na obszarach Natura 2000 czy niektórych obiektów sytuowanych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 6-9 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W przypadku zmiany zagospodarowania terenu będącej poza zakresem przedmiotowym ustawy Prawo budowlane, czyli takich inwestycji, które nie wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wóldarzowi gminy (wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta), przysługuje prawo wydania decyzji nakazującej właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, z wyznaczeniem terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Natomiast istotnym novum, jakie przyniosła nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest wprowadzenie terminu „obszar uzupełnienia zabudowy”.

Otóż zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 1a) teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
- 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:
  - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 i 1846 oraz z 2023 r. poz. 595), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
  - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, o którym mowa w art. 53 ust. 5e pkt 2,
  - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Warunek, by teren objęty wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy był położony na obszarze uzupełnienia zabudowy, choć znajduje się wśród warunków w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w pełni zacznie obowiązywać dopiero z dniem uchwalenia planu ogólnego, lecz nie później niż 1 stycznia 2026 r. Podkreślić należy, że brak uchwalenia planu ogólnego do 1 stycznia 2026 r. oznacza brak możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy – możliwość jej uzyskania pojawi się dopiero po uchwaleniu planu ogólnego. Podobnie jest z uchwaleniem planu ogólnego, który nie przewiduje obszarów uzupełnienia zabudowy, powoduje brak możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że po upływie 30 lat kształtowania przestrzeni na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych bez żadnego planu ustawodawca znów powrócił do koncepcji kształtowania przestrzeni, opierając się na długofalowych planach mających rangę aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu wskazać również trzeba na przepisy przejściowe do ww. ustawy, tj. zgodnie z art. 59 ust. 1 tej ustawy do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji

inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

## 2. PRZEBIEG PROCESU INWESTYCYJNEGO

Realizacja inwestycji w Polsce to skomplikowany proces, który podlega ścisłym regulacjom administracyjnym. Wymaga on spełnienia wielu wymogów prawnych oraz uzyskania odpowiednich decyzji i pozwoleń. Cały przebieg inwestycji regulowany jest przede wszystkim przez Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725), Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska.

Każda inwestycja rozpoczyna się od etapu planowania i analizy możliwości jej realizacji. Przedsięwzięcie musi być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP), który określa sposób użytkowania terenu. Jeśli dla danej lokalizacji nie został uchwalony plan miejscowy, inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, którą wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Decyzja ta stanowi podstawę dalszych działań i precyzuje podstawowe parametry przyszłej zabudowy. Procedura ustalania warunków zabudowy została opisana w poprzednim rozdziale. Kolejnym istotnym elementem jest ocena oddziaływania inwestycji na środowisko. Jeśli planowane przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na przyrodę lub zdrowie ludzi, konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydanie regulowane jest przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112). W ramach tego postępowania organ administracji może wymagać sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Jednak głównym dokumentem, który umożliwia rozpoczęcie robót budowlanych, jest pozwolenie na budowę wydawane przez starostę lub prezydenta miasta. Proces ten reguluje ustawa Prawo budowlane, która określa zakres wymaganej dokumentacji, w tym projekt budowlany, uzgodnienia branżowe oraz warunki techniczne przyłączy do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest wiążąca i określa zakres prac, jakie mogą zostać wykonane.

Po uzyskaniu pozwolenia inwestor musi zgłosić rozpoczęcie robót do powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (PINB) oraz wyznaczyć kierownika budowy, który prowadzi dziennik budowy i nadzoruje jej zgodność z zatwierdzonym projektem. W trakcie realizacji inwestycji organy nadzoru mogą przeprowadzać kontrole mające na celu sprawdzenie zgodności prowadzonych prac z warunkami pozwolenia na budowę.

Rozpoczęcie prac budowlanych musi być zgodne z projektem i wydanym pozwoleniem. W tym czasie mogą wystąpić dodatkowe obowiązki administracyjne, takie jak uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, jeśli inwestycja dotyczy terenów narażonych na oddziaływanie wód lub obejmuje korzystanie z cieków wodnych.

Podczas realizacji budowy istotne jest prowadzenie dziennika budowy, który stanowi dokumentację wszystkich działań i decyzji podjętych na placu budowy. W razie wystąpienia niezgodności z projektem nadzór budowlany ma prawo do wstrzymania prac i nałożenia sankcji administracyjnych.

Po zakończeniu prac budowlanych inwestor musi zgłosić zakończenie inwestycji do nadzoru budowlanego. W zależności od rodzaju obiektu może być wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, które jest konieczne dla budynków użyteczności publicznej, a także obiektów mogących oddziaływać na środowisko. W tym celu nadzór budowlany przeprowadza kontrolę, podczas której sprawdza zgodność wykonanej inwestycji z zatwierdzonym projektem oraz obowiązującymi normami bezpieczeństwa. Jeżeli obiekt spełnia wszystkie wymogi, organ administracyjny wydaje pozwolenie na użytkowanie, co oznacza, że może on zostać oficjalnie oddany do eksploatacji.

Proces realizacji inwestycji w Polsce to wieloetapowa procedura wymagająca ścisłego przestrzegania przepisów administracyjnoprawnych. Każdy etap – od planowania, przez uzyskanie decyzji środowiskowych, pozwolenia na budowę, aż po zakończenie prac i oddanie obiektu do użytkowania – wiąże się z koniecznością spełnienia określonych wymagań prawnych. Pominięcie któregokolwiek z tych kroków może skutkować konsekwencjami administracyjnymi, takimi jak nakaz rozbioru lub wstrzymanie inwestycji, co podkreśla istotność odpowiedniego przygotowania i przestrzegania obowiązujących regulacji.

Omówienie ustawowych szczegółów i niuansów procesu inwestycyjnego dalece wykraczałoby poza temat niniejszej pracy, dlatego powyżej opisany przebieg realizacji inwestycji jest zaledwie schematem wystarczającym na potrzeby niniejszego opracowania, którego zasadniczą problematyką jest powiązanie przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a konkretnie norm regulujących ustalanie warunków zabudowy, z normami ustawy Prawo budowlane w przypadku samowoli budowlanej oraz istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Problematyka samowoli budowlanej, a zwłaszcza sposób jej zwalczania czy zapobiegania jej powstawaniu, stanowi niezwykle trudną materię do uregulowania w przepisach prawnych. Co do zasady obecnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo budowlane przewidują dwie procedury usuwania samowoli budowlanych, które zostaną poddane szczegółowej analizie w dalszej kolejności:

- tzw. legalizacyjną – normowaną przepisami rozdziału 4 ustawy Prawo budowlane – która dotyczy budowy obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę,

– tzw. naprawczą, która ma zastosowanie w sytuacjach innych niż brak pozwolenia na budowę, gdy inwestor wykonuje prace niezgodnie z przepisami prawa.

W obydwu przypadkach warunkiem uznania przez właściwe organy, że obiekt budowlany lub roboty budowlane zostały doprowadzone do stanu zgodności z prawem, jest stwierdzenie, że są one zgodne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Problemem pozostaje forma, w jakiej należy stwierdzić zgodność zrealizowanej inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ustawie Prawo budowlane z 1974 r. (tzw. stare prawo budowlane) [Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane] zawarte były bardzo liberalne normy, które dawały podstawę do zalegalizowania (nieodpłatnego) większości obiektów budowlanych wzniesionych bez wymaganego pozwolenia na budowę. Niemniej jednak art. 37 ust. 1 starej ustawy Prawo budowlane formułował wyraźny nakaz orzekania rozbiórki obiektu, który znajdował się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony był pod innego rodzaju zabudowę lub powodowałby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Organy nadzoru budowlanego, prowadząc postępowania legalizacyjne oparte na tych przepisach, napotykały trudności natury intertemporalnej na etapie ustalania, czy konkretna inwestycja jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozbieżności w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wywoływała bowiem kwestia, które przepisy o planowaniu przestrzennym należy stosować przy rozpoznaniu sprawy w przedmiocie przymusowej rozbiórki: przepisy obowiązujące w trakcie trwania procesu budowlanego czy też przepisy obowiązujące w dniu orzekania przez organ administracji. Ostatecznie NSA podjął 16 grudnia 2013 r. uchwałę w składzie siedmiu sędziów [Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r.], którą przesądził, że przepisami o planowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38 poz. 229 ze zm.), w związku z art. 103 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.), są przepisy obowiązujące w dacie orzekania przez organy administracji, z tym że w postępowaniu w przedmiocie nakazania przymusowej rozbiórki należy uwzględnić także przeznaczenie terenu, na którym powstał obiekt budowlany, od daty jego budowy.

W Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ustawodawca zdecydował się na przyjęcie jednoznacznych norm przewidujących bezwarunkowy nakaz rozbiórki obiektu budowlanego (lub jego części) realizowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub skutecznego zgłoszenia. Tak radykalne rozwiązanie w znacznej mierze odniosło zakładany skutek. Możliwości uniknięcia rozbiórki były w ustawie ściśle regulowane i wiązały się albo z terminem popełnienia samowoli (przed wejściem w życie ustawy, tzn. przed 1 stycznia 1995 r. – art. 103 ustawy Prawo budowlane), albo z upływem czasu, w jakim samowola nie została wykryta (zgodnie z art. 49 w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r. było to 5 lat).

Należy zauważyć, że rozwiązanie to, choć odniosło zamierzony skutek, było często krytykowane za nadmierną restrykcyjność oraz automatyzm. Doczekało się również zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał jednak, że przepis ówczesnego art. 48 jest zgodny z Konstytucją RP. Wielu autorów podnosiło też, że przepis miał charakter represyjny (i to nadmiernie). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym i piśmiennictwie przeważał jednak pogląd, że tak restrykcyjny przepis miał charakter przede wszystkim charakter restytucyjny, chodziło bowiem o przywrócenie stanu zgodnego z porządkiem prawnym.

Ustawa Prawo budowlane doczekała się nowelizacji tak restrykcyjnego przepisu, kiedy to nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r., uzupełnioną Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r., ustawodawca zdecydował się jednak na pewne złagodzenie przepisów odnoszących się do samowoli budowlanej. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że – jak się wydaje – formuła tak surowych rozwiązań uległa pewnemu wyczerpaniu, a ponadto możliwe były przypadki, że w miejsce przymusowo rozebranego obiektu wzniesiono w warunkach samowoli budowlanej możliwe było wybudowanie jedynie dokładnie takiego samego obiektu, ale już na podstawie pozwolenia na budowę. Dlatego też wprowadzone zostały do ustawy Prawo budowlane mechanizmy umożliwiające, w ściśle określonych przypadkach, odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu i jego zalegalizowanie. Znalazły się one w przepisach art. 48-49a (budowa bez wymaganego pozwolenia na budowę) oraz art. 49b (bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu).

Omawiając art. 48, trzeba zwrócić uwagę, że odnosi się on wyłącznie do budowy obiektu budowlanego (lub jego części) bez wymaganego pozwolenia na budowę. Pojęcie budowy należy przy tym rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane. Budowy prowadzone bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu podlegają regulacjom art. 49b, a pozostałe przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych podlegają regulacji z art. 50-51 ustawy Prawo budowlane w tzw. postępowaniu naprawczym.

Przepis art. 48 ust. 1 podtrzymał dotychczas obowiązującą zasadę, że w przypadku wystąpienia samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego będzie wydawał nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części będących w budowie lub wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę i formułował od tego jedyny wyjątek, że zasada ta nie będzie miała zastosowania jedynie w przypadku, gdy zostanie udowodnione, że samowolna budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznaczało to, że nie było możliwe, w ówczesnych uwarunkowaniach prawnych, zalegalizowanie samowoli budowlanej niezgodnej z ustaleniami planu miejscowego, przy czym warunkiem umożliwiającym legalizację była pozytywna, „wykrywalna” zgodność z planem, a nie zaledwie niesprzeczność z nim. Niemożliwe było też zalegalizowanie samowoli budowlanej wzniesionej na terenie nieobjętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Nowelizacja z dnia 16 kwietnia 2004 r. przewidywała jeszcze jedną sytuację, a mianowicie taką, kiedy to inwestor przed popełnieniem samowoli budowlanej w sytuacji braku planu miejscowego dysponował ostateczną decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wymóg ostateczności tej decyzji oraz faktu jej posiadania przed popełnieniem samowoli został jednoznacznie określony, co oznacza, że niespełnienie któregokolwiek z tych warunków wykluczało możliwość legalizacji. Oczywiście przy tym było – i to zarówno w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i w opinii judykatury – że przedmiot decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu musi być tożsamy z legalizowanym obiektem.

Kolejnym warunkiem sine qua non umożliwiającym odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu lub jego części było wykazanie, że budowa nie narusza przepisów, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem.

Ustaliwszy, że zachodzą przedstawione powyżej okoliczności, organ nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, wstrzymywał w drodze postanowienia (na które przysługuje zażalenie) prowadzenie robót budowlanych. Postanowienie to organ nadzoru budowlanego był zobowiązany wydać bez względu na stopień zaawansowania robót, a więc również w przypadku, gdy roboty zostały już faktycznie zakończone. W postanowieniu tym organ nadzoru budowlanego ustalał też wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz informował o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej wnioskiem o legalizację, oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej decyzją o legalizacji, a także o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej.

Obecnie – w obowiązującym dziś stanie prawnym (ustawa Prawo budowlane w wersji obowiązującej od 20 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. [Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane]) – organ nadzoru budowlanego po stwierdzeniu samowoli budowlanej (precyzyjnie rzecz ujmując – po stwierdzeniu budowy obiektu budowlanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę) najpierw wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy, w którym informuje o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej wnioskiem o legalizację, oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej decyzją o legalizacji, a także o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej, a następnie – po złożeniu przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego wniosku o legalizację – na mocy art. 48b ust. 1 ustawy Prawo budowlane – organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.

Fundamentalne znaczenie ma przy tym art. 48b ust. 2 ustawy Prawo budowlane, który w sposób wyraźny określa, że do dokumentów legalizacyjnych należą: 1) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; 2) dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, oraz dwa egzemplarze projektu technicznego (ust. 2). Podobnie też art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane wskazuje, że w przypadku budowy innej niż budowa wymagająca decyzji o pozwoleniu na budowę lub budowy innej niż budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, do dokumentów legalizacyjnych należą: 1) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; 2) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2; 3) projekt zagospodarowania działki lub terenu (ust. 3).

Wyraźnie w tym miejscu należy podkreślić, że obydwie wyżej przytoczone przepisy, tj. zarówno art. 48b ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane, stanowią wyraźną i niekwestionowaną podstawę do wszczęcia przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (oczywiście na wniosek inwestora, którym może być właściciel bądź zarządca obiektu budowlanego) postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla legalizowanej inwestycji.

Niespełnienie przez inwestora przedstawionych powyżej obowiązków w wyznaczonym terminie oznacza dla organu nadzoru budowlanego obligatoryjne wydanie nakazu rozbiórki zgodnie z ust. 1 omawianego artykułu (ust. 4), natomiast przedłożenie w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów jest traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych (jeżeli budowa została zakończona, to tylko o zatwierdzenie projektu), a także umożliwia dalsze prowadzenie procedury legalizacyjnej określonej w art. 49 ustawy Prawo budowlane.

W artykule tym, stanowiącym kontynuację przepisów art. 48, została uregulowana dalsza procedura legalizacji samowoli budowlanej. I tak organ nadzoru budowlanego, który otrzymał w wyznaczonym terminie dokumenty, o których mowa w art. 48b ustawy Prawo budowlane, traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i (lub) wydanie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, jest zobowiązany zbadać zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

Do dokumentów legalizacyjnych w każdym przypadku należy także zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami

obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. W przypadku takiego zaświadczenia w toku postępowania legalizacyjnego organ nadzoru budowlanego ma badać jego kompletność, ale już nie weryfikować zgodności treści zaświadczenia ze stanem faktycznym. Organ nadzoru budowlanego polega tu zatem w pełni na ustaleniach poczynionych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta i nie dokonuje już własnych ustaleń, które mogłyby wskazywać na brak przedmiotowej zgodności (tj. na brak zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej). Stanowi to istotną zmianę w stosunku do zasad wynikających z treści art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu sprzed nowelizacji z 13 lutego 2020 r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu noweli z 13 lutego 2020 r., nieuzasadniona jest ponowna ocena w tym zakresie przez organ nadzoru budowlanego, zwłaszcza że w sprawie wypowiada się sam autor miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [por. uzasadnienie do projektu ustawy, IX kadencja, druk sejm. nr 121, s. 38].

### **2.1. Procedura doprowadzenia do stanu zgodności z prawem obiektów budowlanych realizowanych z naruszeniem przepisów – art. 48-49 ustawy Prawo budowlane**

Z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wynika, że do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego należą m.in. zadania wynikające z przepisów art. 48-51 tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 art. 50 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych innych niż te wymienione w art. 48 ust. 1 lub art. 49f ustawy Prawo budowlane. Przypadkami określonymi w art. 48 ust. 1 tej ustawy są przypadki budowy obiektu budowlanego lub jego części będące w budowie albo wybudowane bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, zaś przepis art. 49f odnosi się do budowy obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia – jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Są to wprawdzie najbardziej spektakularne naruszenia prawa budowlanego mające największy ciężar gatunkowy, lecz w praktyce najczęstszymi przypadkami naruszeń prawa budowlanego są właśnie te, do których zastosowanie znajdzie art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Pojęcie robót budowlanych, zgodnie ze słowniczkiem, jest określeniem szerszym od budowy, a zatem art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane ma zastosowanie także do robót budowlanych innych niż budowa, które wymagają zgłoszenia albo pozwolenia na budowę, w tym do innych robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. W tym miejscu przytoczyć należy uchwałę NSA w składzie siedmiu sędziów z 20 października 1997 r., w której Sąd wywiódł, że: „[...] można dokonać rozgraniczenia zakresu obydwu regulacji. Na plan pierwszy wysuwa się oczywisty wniosek: obiekty budowlane, które nie wymagają ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia właściwemu organowi, nie są objęte hipotezą art. 48. Zasadność tego stwierdzenia wynika zresztą wprost z brzmienia art. 48, w którym mowa jest jedynie o takich obiektach, które zostały wybudowane (lub są w budowie) bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia. A zatem obiekty niewymagające ani pozwolenia, ani zgłoszenia nie mieszczą się w hipotezie art. 48. Konsekwentnie trzeba przyjąć, że mieszczą się w hipotezie art. 50. Poza tym należy wyjść od rozumienia pojęcia *prowadzenie robót budowlanych* użytego w art. 50. Nie powinno ulegać wątpliwości, że prowadzenie robót budowlanych jest pojęciem szerokim i w zakresie tego pojęcia mieszczą się także pojęcia użyte w art. 48. Z tych względów ustawodawca w art. 50 stanowi o prowadzeniu robót budowlanych innych niż te, o których mówi art. 48. W słowniczku pojęć ustawowych w tym zakresie wyjaśnia się, że przez roboty budowlane należy rozumieć *budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*. Można zatem zasadnie twierdzić, że zbiorcze pojęcie prowadzenia robót budowlanych obejmuje: budowę, montaż, rozbiórkę i remont obiektów budowlanych. Uprawniony więc jest pogląd, że art. 50 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego odnosi się do takich robót budowlanych, które wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, ale które nie są budową w rozumieniu art. 48 tego prawa (np. rozbiórka lub remont obiektu budowlanego)”.

W art. 50 ust. 1 pkt 1-4 ustawy Prawo budowlane prawodawca określa przesłanki obligujące organ nadzoru budowlanego do wszczęcia postępowania nazwanego przez orzecznictwo i judykaturę postępowaniem naprawczym, wskazując, że organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia, mogących spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenie środowiska, prowadzonych na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane lub prowadzonych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

W postanowieniu wydanym na podstawie tego przepisu organ nadzoru budowlanego winien podać przyczynę wstrzymania robót oraz ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Organ nadzoru budowlanego może też nałożyć na inwestora obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia

postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz.

Po upływie dwóch miesięcy od daty wydania postanowienia organ nadzoru budowlanego nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego lub też nakłada obowiązek wykonania określonych czynności, robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania. W trzecim przypadku, kiedy przedmiotem postępowania organu nadzoru budowlanego było istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakładającą na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, przy czym przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Stanem prawnym najlepiej obrazującym problem badawczy opisany w niniejszej pracy jest wykonywanie robót budowlanych w sposób istotnie odstępujący od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę.

W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego – po przedłożeniu mu przez inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych – ma obowiązek wydać decyzję o zatwierdzeniu projektów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, ewentualnie – jeżeli roboty budowlane nie zostały zakończone – powinien w tej decyzji dodatkowo postanowić o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

Postępowanie prowadzone na podstawie wskazanych wyżej przepisów art. 51 ustawy Prawo budowlane, podobnie jak postępowanie prowadzone na podstawie art. 48 ustawy Prawo budowlane, zmierza w pierwszej kolejności do zalegalizowania samowolnie wykonanych robót budowlanych.

Podstawowymi warunkami uznania przez właściwe organy, że istnieje możliwość doprowadzenia inwestycji do stanu zgodności z prawem, jest zgodność z warunkami technicznymi i zasadami sztuki budowlanej oraz zgodność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O ile przepisy art. 48b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane formułują wprost podstawę do żądania przez organy nadzoru budowlanego zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów

prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, o tyle ustawodawca nie zastosował tego rozwiązania także w przypadku procedury naprawczej określonej w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

## **2.2. Analiza porównawcza przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji będących w toku, wobec których organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowania legalizacyjne i naprawcze**

Rozważania będące treścią niniejszego opracowania mają na celu znalezienie rozwiązania usuwającego istniejący obecnie stan niepewności co do dopuszczalności wydawania przez organy planowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji już realizowanych, dla których organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowanie naprawcze oparte na normach art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

W kontekście tej ustawy, szczególnie regulacji dotyczących tzw. postępowania naprawczego (art. 50-51 ustawy Prawo budowlane) oraz postępowania legalizacyjnego (art. 48-49 teje ustawy), decyzja o warunkach zabudowy odgrywa istotną rolę w ustaleniu, czy dana inwestycja (już zrealizowana lub będąca w trakcie realizacji) może zostać doprowadzona do stanu zgodnego z prawem, jeżeli na danym terenie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W obu tych procedurach (naprawczej i legalizacyjnej) ocenia się zgodność inwestycji z przepisami, w tym przepisami planistycznymi. W konsekwencji, jeśli na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy, niezbędnym dokumentem potwierdzającym możliwość realizacji inwestycji jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy.

W praktyce pojawiają się wątpliwości, czy art. 51 (albo szerzej: art. 50-51) ustawy Prawo budowlane stanowi wyraźną podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, czy raczej mówi wyłącznie o obowiązku przedłożenia istniejących już dokumentów lub usunięcia niezgodności z prawem w inny sposób. Część organów, jak i komentatorów stoi na stanowisku, że skoro wymóg zgodności z przepisami planistycznymi jest niekwestionowany, to organ nadzoru budowlanego może wymagać decyzji o warunkach zabudowy jako podstawy do oceny „naprawienia niezgodności”. Zwolennicy szerokiej wykładni art. 51 ustawy Prawo budowlane argumentują, że za pomocą wykładni funkcjonalnej i systemowej należy uznać, iż organy nadzoru budowlanego mogą nakazać inwestorowi uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, bo w innym przypadku nie da się zrealizować ustawowego celu postępowania naprawczego.

Przyznać należy, że obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych dość wyraźnie stoi na stanowisku, że istnieją pewne możliwości prawne konstruowania podstawy prawnej dla wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji

będących przedmiotem postępowania naprawczego, niemniej jednak żadne z orzeczeń sądów nie wskazuje konkretnej podstawy prawnej wydania decyzji, uciekając się raczej do stosowania reguł wykładni celowościowej.

Tymczasem jednym z podstawowych fundamentów każdego demokratycznego państwa prawa jest zasada praworządności. W Polsce została ona wyrażona w art. 7 Konstytucji RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.] mówiącym o tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta jest szeroko analizowana w nauce prawa i bardzo często stanowi odniesienie do rozmaitych rozstrzygnięć sądowych opartych na różnorodnych przepisach materialnoprawnych. Ze względu na uniwersalność tej normy nie ma potrzeby, aby w zakresie niniejszej pracy ujmować rozszerzoną egzegezę przepisu tę normę kształtującego. Dla potrzeb opracowania wystarczy bowiem analiza zasady praworządności w połączeniu z odpowiadającą jej zasadą legalizmu unormowaną w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego [Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego].

Art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) w dokładnym brzmieniu stanowi, że „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Oczywiście jest, że norma Kodeksu postępowania administracyjnego jest uszczegółowieniem normy konstytucyjnej i musi znaleźć zastosowanie w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej. Wyraźnie należy w tym miejscu wskazać, że wydanie przez organy administracji publicznej jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, dla którego nie można wskazać podstawy prawnej, musiało by zostać potraktowane jako naruszenie nie tylko zasady ogólnej postępowania administracyjnego, ale też jako naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności.

Jak to zostało wywiedzione przez prof. Andrzeja Wróbla w *Komentarzu zaktualizowanym do kodeksu postępowania administracyjnego*: „Z zasady praworządności wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane. Związanie organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznacza w szczególności, że nie są upoważnione – inaczej niż sądy i trybunały – do samodzielnego kwestionowania obowiązywania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących (należycie ogłoszonych) i odmowy zastosowania tych przepisów jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Wprawdzie organy administracji publicznej, podobnie jak wszystkie organy stosujące prawo, mają obowiązek ustalenia prawidłowej podstawy decyzji administracyjnej, w tym obowiązek rozstrzygania ewentualnych sprzeczności i kolizji między wchodzącymi w rachubę przepisami powszechnie obowiązującymi różnej rangi, jednak rozstrzyganie tych kolizji może następować wyłącznie poprzez odpowiednie zabiegi interpretacyjne, w tym stosowanie powszechnie uznanych reguł kolizyjnych. [...] Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwnieństwie

do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości” (Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347; Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 873/16, LEX nr 2561269, w którym stwierdzono, że: „Przepisy konstytucyjne nie mogą być podstawą do procedowania przez organ administracji publicznej niezgodnie z obowiązującym kodeksem postępowania administracyjnego. Tego rodzaju postępowanie stanowiłoby bowiem właśnie naruszenie zasady legalizmu, wyrażonej w art. 6 k.p.a.”) [Wróbel 2025].

Przechodząc na materialnoprawny grunt tematyki niniejszego opracowania, w pierwszej kolejności należy wskazać, że decyzję o warunkach zabudowy właściwy organ wydaje na wniosek osoby zainteresowanej i nie istnieje w polskim systemie prawa zagospodarowania przestrzennego możliwość wydania z urzędu decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Natomiast niedające się jednoznacznie rozstrzygnąć wątpliwości pojawiają się na gruncie dopuszczalności wydawania decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji już istniejących. W orzecznictwie i w judykaturze rozpowszechniony jest bowiem pogląd, że z samej istoty decyzji o warunkach zabudowy wynika, że można ją wydać jedynie dla inwestycji przyszłych, a ewentualny wyjątek od tej zasady może wprowadzić jedynie przepis rangi ustawowej. I tak w postępowaniu legalizacyjnym ustawodawca w art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane wyraźnie wskazuje, że jednym z dokumentów legalizacyjnych niezbędnym w tym postępowaniu jest decyzja o warunkach zabudowy. Ustawodawca nie czyni natomiast tego w odniesieniu do procedury naprawczej określonej w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane, wprowadzając tym samym wyraźnie rozróżnienie.

W tym miejscu konieczne jest przywołanie dyrektywy racjonalnego ustawodawcy odnoszącej się do zasady hermeneutycznej, według której przy wykładni przepisów prawnych należy przyjmować, że ustawodawca, sporządzając normy prawne, działał w sposób racjonalny, kierując się logiczną spójnością oraz dążeniem do realizacji określonych celów społecznych, gospodarczych i administracyjnych. W ujęciu naukowym zasada ta opiera się na kilku kluczowych przesłankach takich jak celowość i racjonalność ustawodawcy, gdzie przy interpretacji norm prawnych trzeba przyjąć założenie, że ustawodawca przy formułowaniu przepisów uwzględnił ich funkcjonalny cel oraz logiczną konstrukcję systemu prawnego. W związku z tym wykładnia przepisów powinna uwzględniać nie tylko dosłowne brzmienie normy, ale również cele, jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć. Taka perspektywa pozwala na identyfikację zamierzonej logiki normatywnej, eliminując wykładnie prowadzące do absurdalnych lub niespójnych skutków. Ponadto dyrektywa racjonalnego ustawodawcy wymaga wykluczenia wykładni absurdalnych, które w praktyce prowadziłyby do rezultatów nieadekwatnych do celów regulacyjnych ustawodawcy, a także wymaga analizy kontekstowej, czyli rozpatrywania norm w ramach całego systemu prawnego.

Taka metodologia hermeneutyczna zakłada, że przepisy powinny być rozumiane w kontekście ich umiejscowienia w strukturze prawa, co umożliwia wykazanie

spójności między poszczególnymi aktami normatywnymi oraz uwzględnienie interdyscyplinarnych uwarunkowań – ekonomicznych, społecznych i administracyjnych.

Podsumowując, dyrektywa racjonalnego ustawodawcy stanowi fundament interpretacji prawa, który umożliwia wykładnię przepisów w sposób zgodny z intencjami ustawodawcy oraz z założeniami logicznej spójności systemu prawnego. Z naukowego punktu widzenia przyjęcie tej dyrektywy pozwala na integrację różnych metod wykładni i sprzyja tworzeniu jednolitej, racjonalnej i funkcjonalnej hermeneutyki prawa.

Przenosząc te czysto teoretyczne zagadnienia na grunt niniejszego opracowania, autorki pracy przyjmują pogląd, że należy w pierwszej kolejności wykluczyć swego rodzaju niestaranność ustawodawcy i oprzeć się pokusie przyjęcia założenia, że ustawodawca jedynie przez zapomnienie nie wykreował w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane ustawowej podstawy do prowadzenia przez organy planowania przestrzennego postępowania ustalającego warunki zabudowy, tak jak to uczynił w art. 48b ustawy Prawo budowlane.

NSA w Wyroku z dnia 4 lipca 2017 r. wypowiedział się jasno: „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd Sądu I instancji, wyrażony już wcześniej w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym postępowanie naprawcze prowadzone w oparciu o art. 50 i 51 ustawy – Prawo budowlane nie daje podstaw do żądania przedłożenia przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. W postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b ustawy – Prawo budowlane, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej”.

Podobnie wypowiedział się NSA w innym składzie w Wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., wywodząc wprost, że „w postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b prawa budowlanego, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej. Sąd I instancji trafnie wskazał, że ustawodawca wprowadził dwa różne tryby mające doprowadzić wykonane nielegalnie roboty budowlane do stanu zgodnego z prawem. Skoro zatem ustawodawca uznał za właściwe odmienne uregulowanie postępowania legalizacyjnego unormowanego w art. 48 prawa budowlanego oraz postępowania naprawczego unormowanego w art. 50-51 prawa budowlanego, to nie można mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa interpretacji przepisu art. 48 ust. 3 i art. 51 ust. 1 p.b., ponieważ oba te tryby dotyczą różnych sytuacji faktycznych i prawnych”.

Zgodnie z tym stanowiskiem NSA decyzję ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji, wobec której organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie naprawcze (art. 50-51 ustawy Prawo budowlane), należałoby uznać za decyzję wydaną bez podstawy prawnej, co stanowi bezpośrednią przesłankę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Niemniej jednak zarówno judykatura, jak i aktualne orzecznictwo widzą konieczność przedkładania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy także

w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie przepisów art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

W Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 69/20, wskazano, że „zdaniem Sądu nie można zaakceptować stanowiska Kolegium co do braku materialnoprawnej podstawy do wszczęcia postępowania. Zarówno organ pierwszej instancji, jak i Kolegium nieprawidłowo powołały się na tę okoliczność, wywodząc, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która jest sanowana w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50-51 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), przez co w przedmiotowej sprawie brak jest przepisu, który pozwalałby na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla wskazanej we wniosku działki i wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Sąd uznał, że powyższa okoliczność nie mogła stanowić oczywistej i na pierwszy rzut oka dostrzegalnej przyczyny uzasadniającej odmowę wszczęcia postępowania. Nie można bowiem mówić o oczywistym braku materialnej podstawy prawnej do podjęcia rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy tak jak w niniejszej sprawie organ został wskazany przez ustawodawcę jako właściwy do podejmowania rozstrzygnięć w określonym przedmiocie, natomiast stwierdzenie braku podstaw do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia wynika z wykładni przepisów, która nie jest jednolita i wymaga odniesienia się do konkretnych okoliczności faktycznych.

Na gruncie niniejszej sprawy uwzględnić należało, że materialną podstawę prawną wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Właściwość organów w sprawie decyzji o warunkach zabudowy została wprost określona w art. 60 ww. ustawy, a przesłanki dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy określono w art. 60 ust. 1. Ocena natomiast, czy w określonym stanie faktycznym zachodzą podstawy do ustalenia warunków zabudowy, czy też brak jest podstaw do podjęcia takiego rozstrzygnięcia, stanowi ocenę merytoryczną.

Jak już wcześniej wspomniano, wszelkie wnioski i oceny dotyczące meritum żądania mogą być formułowane w ramach wszczętego postępowania i nie mogą być uznane za przeszkody do wszczęcia postępowania. Przy ocenie istnienia przesłanek z art. 61a § 1 k.p.a. organ nie bada merytorycznie wniosku, a tam samym nie gromadzi dowodów, na podstawie których ustala się stan faktyczny. Wydając rozstrzygnięcie oparte na przepisie art. 61a § 1 k.p.a., organ ogranicza się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Nie można tym samym przyjąć, że wykładnia przepisów prawa materialnego dokonana w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego stanowi uzasadnioną przeszkodę do wszczęcia postępowania.

Skoro ocena taka może być dokonana w ramach wszczętego postępowania administracyjnego, uznać należało, że jej dokonanie w niniejszej sprawie w postanowieniu wydanym na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. było nieprawidłowe i stanowi o naruszeniu tego przepisu.

Skład orzekający nie podziela przy tym stanowiska organów, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która podlega legalizacji w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. W razie gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązkiem zaś organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy winno być ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie zapadłych decyzji zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i ustawy Prawo budowlane.

Sądowi wiadome jest, że przyjęty przez organy pogląd znalazł wyraz w orzecznictwie sądowym. Jednak dostrzec należy, że w orzecznictwie wyrażony został także pogląd przeciwny, akceptujący taką wykładnię art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 50-51 ustawy Prawo budowlane, która dopuszcza wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie tylko dla inwestycji objętej legalizacją w trybie art. 48 ustawy Prawo budowlane, ale także dla inwestycji objętych trybem z art. 50-51 tej ustawy.

W świetle ujawnionych okoliczności faktycznych taki właśnie kierunek funkcjonalnej i systemowej wykładni przepisów prawa materialnego należało uwzględnić na gruncie niniejszej sprawy, przy czym ocena co do możliwości ustalenia warunków zabudowy dla spornej inwestycji mogła nastąpić dopiero po wszczęciu postępowania. W przedmiotowej sprawie postępowanie co do zrealizowanej inwestycji prowadzi organ nadzoru budowlanego i to on zobowiązał inwestora do uzupełnienia złożonej dokumentacji o decyzję o warunkach zabudowy. Skarżący wykazali, że inwestycja, której dotyczy ich wniosek o ustalenie warunków zabudowy, objęta została postępowaniem naprawczym w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. W ramach tego postępowania, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, na skarżących nałożony został obowiązek przedłożenia projektu budowlanego zamiennego, którego realizacja wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy celem załączenia jej do tego projektu. Organy nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie naprawcze, uznały więc, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy jest koniecznym elementem projektu budowlanego zamiennego. Wniosek skarżących o ustalenie warunków zabudowy był natomiast konsekwencją obowiązku nałożonego w postępowaniu naprawczym”.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że skoro postępowanie naprawcze służy doprowadzeniu zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, to nie są z tego wyłączone wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie można wykluczyć, że w postępowaniu naprawczym, prowadzonym na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane, organ nadzoru budowlanego może oceniać wykonane roboty budowlane pod kątem zgodności z miejscowym planem lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy czy lokalizacyjną, chociaż brak tu podobnych przepisów jak w art. 48 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i art. 49b

ust. 2. Stanowisko to można odnieść do sytuacji, gdy wystąpiło istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę (art. 51 ust. 1 pkt 3), o którym mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane, gdy właściwy organ nakłada obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego. Możliwe jest zatem ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby przedłożyć ją w postępowaniu przed organem nadzoru budowlanego mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych w ramach postępowania naprawczego. Przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny organ nadzoru budowlanego ma obowiązek zbadać zgodność projektu budowlanego zamiennego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy. Aby zbadać, czy taka zgodność istnieje, niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny. W sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. O ile bowiem ustawodawca w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane nie wprowadził wprost wymogu badania zgodności zrealizowanej inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak jak to uczynił w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, to jednak nakazał doprowadzenie zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, nie wyłączając z tego przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obowiązkiem organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy powinno być natomiast, stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 64 Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie obowiązywania decyzji podjętych zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa budowlanego, które mogą mieć znaczenie dla oceny legalności wydanej decyzji o warunkach zabudowy [por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 1115/17; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2729/15; z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 559/19; z dnia 4 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2162/16; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 832/19 oraz powołane w tych wyrokach orzecznictwo].

Jak wyjaśnia Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 11161/16, po przedstawieniu przez inwestora organowi nadzoru budowlanego projektu budowlanego zamiennego obowiązkiem tego organu jest dokonanie jego merytorycznej oceny pod kątem wymogów określonych w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a więc zwłaszcza zgodności z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku

miejscowego planu, a także wymogami ochrony środowiska, w tym z przepisami techniczno-budowlanymi, oraz oceny kompletności projektu i posiadanych wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń. Wymogom tym winien odpowiadać również projekt budowlany zamienny, ponieważ do zmian projektu budowlanego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące projektu budowlanego [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 923/10]. Przepis art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane nie daje podstaw do stwierdzenia, że organ nadzoru budowlanego w przypadku przedłożenia zamiennego projektu budowlanego w określonym terminie obowiązany jest dokonać jego zatwierdzenia bez uprzedniego jego sprawdzenia według kryteriów wyżej przedstawionych. Przemawia za tym przede wszystkim brzmienie art. 54 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że po upływie terminu lub na wniosek inwestora właściwy organ wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego, co oznacza, że decyzja ta może być zarówno pozytywna, jak i negatywna. Nadto przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania inwestora, który w związku z wykonaniem obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami od udzielonego pozwolenia na budowę został obciążony obowiązkiem przedłożenia zamiennego projektu budowlanego w stosunku do inwestora legitymującym się pozwoleniem na budowę wydanym na zasadach ogólnych. Tym samym należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym możliwe jest ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby ją przedłożyć w postępowaniu naprawczym prowadzonym przez organ nadzoru budowlanego, mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2729/15]. „Skoro stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy, to również w postępowaniu naprawczym można żądać przedstawienia takiego dokumentu. Nie do zaakceptowania byłby pogląd, że rola organu nadzoru budowlanego w postępowaniu naprawczym ogranicza się wyłącznie do przeprowadzenia oceny pod kątem zgodności wykonanych robót budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi w zakresie umożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1834/17]”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w Wyroku z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 320/19, podał, że „w pierwszej kolejności wskazać należy, że organ odwoławczy błędnie uznał, iż nie ma podstaw prawnych do żądania od inwestora przedłożenia w toku postępowania naprawczego decyzji o warunkach zabudowy. Zdaniem Sądu możliwe jest bowiem uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy na potrzeby postępowania naprawczego prowadzonego w trybie art. 50-51 Pr. bud., tak jak w przypadku trybu legalizacyjnego prowadzonego na podstawie art. 48-49 Pr. bud. Co prawda w art. 50-51 Prawa budowlanego brak jest wyraźnego

przepisu, który umożliwiłaby organowi zobowiązanie inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy, to jednak należy mieć na uwadze, że tego rodzaju czynność procesowa bezsprzecznie zmierza do doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Osiągnięcie tego stanu, który jest celem postępowania naprawczego, wymaga zgodności ze wszystkimi powszechnie obowiązującymi przepisami, w tym także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji organ nadzoru budowlanego prowadzący postępowanie naprawcze, badając zgodność robót budowlanych z tymi ostatnimi przepisami w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego, może nałożyć obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązek ten może obejmować dostarczenie także innych dokumentów wymaganych od podmiotów ubiegających się o pozwolenie na budowę [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 2180/11]. Tylko wówczas budowa będzie spełniać te same warunki zgodności z prawem, co budowa zrealizowana od początku na podstawie i zgodnie z pozwoleniem na budowę. Skoro zatem stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 3 Pr. bud. do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy, to również w postępowaniu naprawczym można żądać przedstawienia tego dokumentu [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2775/15, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1834/17 – wszystkie powołane w niniejszym wyroku orzeczenia dostępne są pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)]”.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 7 lipca 2017 r., II OSK 2775/15 (opubl. w CBOSA), wskazał, że w postępowaniu naprawczym należy zbadać nie tylko zgodność wykonanych robót budowlanych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale także z przepisami w tym zakresie obowiązującymi, jeżeli na danym terenie plan taki nie obowiązuje. Zdaniem sądu, skoro postępowanie naprawcze służy doprowadzeniu zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, to nie są z tego wyłączone wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie można wykluczyć, że w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego może oceniać wykonane roboty budowlane pod kątem zgodności z miejscowy planem lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy, chociaż brak tu podobnych przepisów, jak w art. 48 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i art. 49b ust. 2 [wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2009 r., II OSK 534/08; z dnia 6 marca 2012 r., II OSK 2477/10; z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 1890/12; z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1530/15, opubl. w CBOSA]. Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, opubl. w CBOSA, powyższe stanowisko odniósł do sytuacji, gdy wystąpiło istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę (art. 51 ust. 1 pkt 3), o którym mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane, gdy właściwy organ nakłada obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu

budowlanego zamiennego. Zdaniem sądu przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny organ ten ma obowiązek zbadać zgodność projektu budowlanego zamiennego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy. Zrealizowany obiekt budowlany, którego sposób użytkowania został nielegalnie zmieniony, powinien być zgodny z przepisami budowlanymi, a także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby zbadać, czy taka zgodność istnieje, niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny, dlatego też orzekające w sprawie organy prawidłowo zastosowały do rozpatrzenia wniosku inwestora, który został złożony na potrzeby prowadzonego postępowania naprawczego, dyspozycję art. 61 ust. 1 ustawy, gdyż przepis ten służy właśnie realizacji normy wynikającej z art. 59 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd rozpoznający niniejszą skargę podziela ten pogląd, skłania się jednak także do poglądu przedstawionego w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2162/16 i podane tam orzecznictwo opubl. w CBOSA, według którego nie jest dopuszczalne, aby inwestor inicjował postępowanie co do ustalenia warunków zabudowy niezależnie od działań podejmowanych przez organ nadzoru budowlanego. Ze względów systemowych wykluczyć należy sytuację, aby w przedmiocie tej samej inwestycji bądź inwestycji częściowo zrealizowanej w sposób niezależny od siebie toczyły się dwa odrębne postępowania: jedno nadzorcze o charakterze naprawczym lub legalizacyjnym, a drugie w przedmiocie warunków zabudowy. W razie gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy.

Do podobnego wniosku Naczelny Sąd Administracyjny doszedł w Wyroku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. II OSK 1738/15, dowodząc, że do projektu zamiennego taka decyzja jest potrzebna, jednakże tylko w razie dojścia do takiego przekonania przez organ nadzoru budowlanego na podstawie warunków konkretnej sprawy. Obowiązkiem organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy powinno być natomiast, stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 64 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie obowiązywania decyzji podjętych zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa budowlanego, które mogą mieć znaczenie dla oceny legalności wydanej decyzji o warunkach zabudowy.

W orzecznictwie NSA [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2021 r.] wielokrotnie też podkreślano, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy może co do zasady dotyczyć wyłącznie planowanego przedsięwzięcia budowlanego, a nie inwestycji już zrealizowanej lub będącej w toku. Ogólna zasada, że inwestor może ubiegać się o ustalenie warunków zagospodarowania danego terenu

nawet kilkakrotnie, przedstawiając we wnioskach różne warianty zamierzenia inwestycyjnego, ma zastosowanie do zamierzeń inwestycyjnych, a nie do inwestycji już zrealizowanych lub będących w toku. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do inwestycji już zrealizowanych lub będących w toku dopuszczalne jest wyjątkowo, jeżeli przepis szczególnie przewiduje taką możliwość. Jak podkreślono w przywoływanym wyżej Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2162/16, postępowanie naprawcze prowadzone na podstawie art. 50 i 51 ustawy Prawo budowlane nie daje podstaw do żądania przedłożenia przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. W postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b ustawy Prawo budowlane, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej. Sąd I instancji trafnie wskazał, że ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji zrealizowanej całkowicie lub częściowo jest, co do zasady, bezprzedmiotowe, a postępowanie w takiej sprawie, o ile zostało wszczęte, podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przy tym nawet błędne stanowisko organu nadzoru w tej materii nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy, skoro brak jest ustawowego upoważnienia do jej wydania.

Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, przeważająca linia orzecznicza (zarówno WSA, jak i NSA) skłania się ku tezie, że organy nadzoru budowlanego, działając w ramach postępowania naprawczego, mogą (a w praktyce wręcz powinny) wymagać od inwestora wykazania, iż inwestycja jest zgodna z przepisami planistycznymi, co w przypadku braku planu miejscowego oznacza potrzebę uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Różnica zdań dotyczy podstawy sformułowania przez organy nadzoru budowlanego takiego żądania. W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych jest wprost zaakcentowane, że organ nadzoru może „nakazać” uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, w innych – bardziej zachowawczych – wywodzi się, że organy nadzoru budowlanego mogą „wezwać” inwestora do wykazania spełnienia warunków planistycznych, przy czym i tak w praktyce sprowadza się to do posiadania decyzji o warunkach zabudowy.

Argument literalny (brak w art. 50-51 wzmianek o decyzji o warunkach zabudowy) jest pomijany w części orzeczeń na rzecz wykładni funkcjonalnej podkreślającej, że sednem postępowania naprawczego jest doprowadzenie robót do stanu zgodnego z prawem, co siłą rzeczy wymusza przedstawienie odpowiednich dokumentów planistycznych.

Argument o rozdzieleniu kompetencji (nadzór budowlany vs. organ wydający decyzję o warunkach zabudowy) jest zasadny w tym sensie, że nadzór nie „wydaje” decyzji WZ i nie może „zastępować” organu planistycznego; może jednak żądać od inwestora, aby ten ową decyzję przedstawił, jeżeli chce uniknąć negatywnych konsekwencji (np. nakazu rozbiórki).

Powyższy konflikt wykładni pozostaje jedną z bardziej dyskutowanych kwestii w prawie budowlanym. Praktyczne i bezpieczne podejście dla inwestora

to uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy (o ile brak planu miejscowego) i przedstawienie jej jako elementu potwierdzającego zgodność zamierzenia z przepisami planistycznymi, nawet jeśli literalna wykładnia art. 50-51 wprost o tym nie mówi.

W tym kontekście wielkim zaskoczeniem dla podmiotów stosujących w codziennej praktyce procedurę naprawczą okazała się obecna nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie rozwiązała w żaden sposób problemu braku wyraźnej podstawy prawnej do wydawania przez organy planowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniu naprawczym. Ustawodawca, skupiając się przede wszystkim na reformie systemu planowania przestrzennego, nie uregulował szczegółowo relacji między decyzją o warunkach zabudowy a postępowaniem nadzoru budowlanego w trybie naprawczym.

W konsekwencji w dalszym ciągu w orzecznictwie i doktrynie utrzymuje się pogląd, że choć przepisów brak, organ nadzoru może „oczekiwać” decyzji o warunkach zabudowy jako dowodu spełnienia wymagań przepisów planistycznych, lecz nie stoi za tym wyraźna podstawa w ustawie Prawo budowlane, chociaż można też przyjąć założenie, że ustawodawca nie uregulował tej kwestii, bo po prostu nie miał takiego zamiaru, uważając, że brak podstawy prawnej do wydania decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniu naprawczym nie jest niedoskonałością ustawy, lecz świadomym zabiegiem legislacyjnym.

Niemniej jednak niepewność podstaw prawnych tyłu wydanych już w kraju decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniach naprawczych nie jest czynnikiem korzystnym dla pewności obrotu gospodarczego oraz z całą pewnością godzi w zasadę zaufania obywatela do organów państwa.

Proponujemy więc, aby ustawodawca w ustawie Prawo budowlane „wyciągnął przed nawias” zagadnienie uzyskiwania w toku postępowania naprawczego decyzji o warunkach zabudowy i ustalił jedną, identyczną regulację do obu postępowań, a powinna temu odpowiadać regulacja w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która jednoznacznie przesądzi, że wójt, burmistrz czy prezydent mogą wydać decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji, dla której organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowanie naprawcze.

W postulowanej przez autorki opracowania nowelizacji zmianie winien ulec art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane poprzez dodanie do niego po fragmencie „w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nakłada, określając termin wykonania, obowiązek” fragmentu: „uzyskania w pierwszej kolejności zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, a następnie [...]”.

W ten sposób art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane formułowałby normę nakazującą organowi nadzoru budowlanego prowadzącemu postępowanie w sprawie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu wydanie decyzji zobowiązującej inwestora do uzyskania w pierwszej kolejności zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a następnie dopiero po uzyskaniu aktów zagospodarowania przestrzennego sporządzenie odpowiadającej tym aktom dokumentacji projektowej.

Tej regulacji powinna odpowiadać kolejna nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – autorki opracowania proponują wprowadzić do ustawy jednoznacznie brzmiący przepis zakazujący prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji już istniejących, z wyjątkiem tych inwestycji, dla których organy nadzoru budowlanego wydały postanowienie zobowiązujące inwestora na podstawie art. 48b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane lub decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

## LITERATURA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- 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. Nr 164 poz. 1588 z późn. zm.).
- Szewczyk M., 2019, *Część pierwsza*, w: M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z dnia 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 89.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekrétów z mocą ustawy (Dz.U. Nr 1 poz. 1).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r. Nr 11 poz. 67 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38 poz. 229 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17 poz. 99 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 z późn. zm.).
- Wróbel A., 2025, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 6.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 1987 r., sygn. akt IV SA 829/87.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II OSK 551/05, LEX nr 194346.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 646/06, LEX nr 322329.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2162/16, LEX nr 2345617.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2665/18, LEX nr 3243632.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2021 r., II OSK 3047/18, LEX nr 3243979.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 czerwca 2020 r., II SA/Op 69/20, LEX nr 3027794.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2017 r., IV SA/Po 951/17, LEX nr 2411518.

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE CONTEXT OF THE LEGAL BASES FOR ISSUING DECISIONS ON DEVELOPMENT CONDITIONS, FOR THE PURPOSES OF LEGALISATION AND REMEDIAL PROCEEDINGS CONDUCTED UNDER THE PROVISIONS OF THE BUILDING LAW ACT**

**Summary**

This paper focuses on an analysis of the constitutional principle of legality in the context of the legal bases for issuing decisions on development conditions. Particular attention is devoted to their significance in legalisation and remedial proceedings conducted pursuant to articles 48-49 and articles 50-51 of the Building Law Act. The aim of this study is to assess the admissibility of issuing decisions on development conditions for existing developments and their impact on building control processes. It further discusses the investment process in light of the Building Law Act, emphasising the requirement to ensure that developments comply with local spatial development plans or administrative decisions. The

legalisation procedures are examined in detail, with attention to their formal and legal conditions, as well as the consequences for investors and administrative authorities.

A key aspect of the discussion concerns the issue of decisions on development conditions as an instrument enabling the legalisation of building structures. The paper also addresses doubts related to their issuance, including the potential application of such decisions in legalisation proceedings and their effectiveness in restoring spatial order. The concluding section of the paper presents *de lege ferenda* proposals, highlighting the need for reforms in the legalisation system and spatial planning framework. The suggested reforms aim to enhance the transparency and efficiency of administrative procedures in the areas of building control and spatial order protection.

**Keywords:** decision on land development conditions, legalization proceedings, unauthorized construction, Construction Law Act, Spatial Planning and Development Act, amendment to the Spatial Planning and Development Act, spatial planning, local spatial development plan



Wiktoria CISZAK<sup>1</sup>, Dominika PAZDER<sup>2</sup>

## ANALIZA SPOSOBÓW PRZEKAZU UCHWAŁ KRAJOBRAZOWYCH NA PRZYKŁADZIE MIAST G8

Zmiany Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie ochrony krajobrazu, które pozwoliły radom gmin przyjmować uchwały reklamowe, mają za nadrzędne zadanie przestrzegać zasad ładu przestrzennego. Potencjał tych dokumentów jest niezaprzeczalny, jednak w praktyce budzi duże kontrowersje: prawne, gospodarcze, społeczne oraz wizualne. Właśnie dlatego w niniejszym artykule omówiono odbiór uchwał krajobrazowych pod względem struktur (strefowanie, czas dostosowania, definicje) zastosowanych przy tworzeniu wybranych dokumentów oraz sposobów ich wprowadzania w zakresie zrozumienia i dostępności dla różnych odbiorców. Materiał badawczy stanowiło osiem uchwał – lub ich projektów – największych polskich miast, tzw. G8. Porównując wskazane wyżej uchwały, można dokładnie przyjrzeć się trudnościom legislacyjnym, społecznym oraz administracyjnym zaistniałym w procesie wdrażania nowych przepisów. Wyodrębnione i przebadane cechy poszczególnych dokumentów zostały przedstawione w tabeli. Analizę zakończyło sformułowanie zasad dobrych praktyk pomocnych przy stosowaniu różnych form przekazu uchwały czy projektowania samej jej struktury. Będzie to miało zastosowanie przy okazji nieuniknionych nowelizacji oraz sporządzaniu nowych uchwał reklamowych, np. dla mniejszych gmin.

**Słowa kluczowe:** uchwała krajobrazowa/reklamowa, ład przestrzenny, reklama

### 1. WPROWADZENIE

W art. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) została podkreślona istota ładu przestrzennego jako podstawa do podejmowania wszelkich działań związanych z kształtowaniem, rozwojem i zachowaniem estetycznego otoczenia na obszarach miejskich i wiejskich. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy ład

<sup>1</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0002-0071-3540.

przestrzenny to taki stan przestrzeni, który „tworzy harmonijną całość i uwzględnia w uporządkowanych relacjach wymagania: ładu urbanistycznego, architektonicznego, estetyki, walorów środowiskowych, krajobrazowych, kulturowych i społecznych, a także walorów ekonomicznych” [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym]. Powyższa definicja podkreśla wielowymiarowość oraz złożoność pojęcia, które traktowane jest jako nadrzędny cel nie tylko wspomnianej ustawy, ale także innych dokumentów planistycznych, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (tzw. MPZP) lub warunki zabudowy (tzw. WZ) – dla obszarów, dla których nie uchwalono planów miejscowych.

Mimo obecności terminu „ład przestrzenny” w tak wielu opracowaniach, brakowało odpowiedniego instrumentu prawnego pozwalającego na integrację ogólnych zasad planowania przestrzennego z rzeczywistością, czyli egzekwowania oraz faktycznej możliwości likwidacji wizualnego chaosu, który spowodowany był nadmierną ekspozycją obiektów, takich jak pojedyncze lub występujące w skupiskach nośniki reklamy, szyldy, nieestetyczne elementy małej architektury oraz ogrodzenia.

W Ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie wybranych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>3</sup> uchylono przepis zawarty w art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., który pozwalał na określenie w planach miejscowych zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane [Lizak 2020: 181-183]. Nowelizacja sprawiła, że wprowadzanie wspomnianych powyżej ustaleń do planów miejscowych przestało być możliwe [Kledzik 2019: 55]. Podstawę do ich ustalania przejął art. 37a u.p.z.p., który upoważnia rady poszczególnych gmin do przyjmowania uchwał nazywanych w praktyce krajobrazowymi lub reklamowymi. Są one głównym instrumentem wykonawczym prawa, który odpowiada na potrzebę ochrony ładu przestrzennego jako wspólnego dobra publicznego, a ich celem praktycznym jest przede wszystkim usunięcie estetycznie niepożądanych nośników reklamowych z miast oraz zapewnienie zachowania przejrzystości przestrzeni. Samorządy uzyskały możliwość bardziej precyzyjnego zarządzania estetyką i funkcjonalnością przestrzeni publicznej, ponieważ uchwała jest przyjmowana dla całego obszaru gminy jako akt prawa miejscowego, który obowiązuje na terenie całego miasta/gminy, ale ma charakter fakultatywny.

Uchwały krajobrazowe nie są pozbawione kontrowersji. Wynika to głównie z konfliktu interesów pomiędzy samorządami, mieszkańcami oraz przedsiębiorcami. Restrykcyjne zasady ograniczają możliwości reklamowe, co utrudnia dostęp do potencjalnych klientów, a próba dostosowania się do nowych wymogów generuje dodatkowe koszty. Przedsiębiorcy często zaskarżają

<sup>3</sup> Ustawa ta dalej zwana ustawą krajobrazową lub ustawą reklamową.

nałożone na nich kary, argumentując to nieprawidłowościami danej uchwały krajobrazowej, jej niezgodnością z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej lub błędnym zastosowaniem przepisów. W konsekwencji 12 grudnia 2023 r. zostało przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją RP nowych przepisów u.p.z.p. i wynikających z niej uchwał krajobrazowych, które nakładają na właścicieli legalnie wzniesionych tablic i urządzeń reklamowych obowiązek ich dostosowania lub usunięcia bez zapewnienia odszkodowania. Podstawą była wątpliwość, czy powyższy fakt nie narusza praw nabytych oraz majątkowych, co w ostateczności prowadzi do ograniczenia praw własności obywateli. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że brak mechanizmu kompensacyjnego stanowi niedopuszczalne pominięcie legislacyjne. W praktyce otwiera to drogę do wnoszenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli legalnie postawionych nośników reklamowych i kwestionuje zasadność uchwał krajobrazowych, w wyniku czego pojawia się konieczność ich nowelizacji [Komunikat P20/19 (12.12.2023)].

## 2. CEL I METODOLOGIA BADAŃ

Potencjał uchwał krajobrazowych jest niezaprzeczalny, jednak kluczowym czynnikiem wpływającym na skuteczność egzekwowania przepisów jest poziom ich zrozumienia przez społeczności lokalne i interesariuszy, których zaangażowanie oraz poczucie odpowiedzialności za otoczenie pomaga w podejmowaniu realnych działań. Najczęściej to mieszkańcy poszczególnych miast zgłaszają obniżające walory wizualne nośniki reklamowe właściwym organom wykonawczym. Właśnie dlatego w niniejszym artykule zostanie omówiony odbiór uchwał krajobrazowych pod względem struktur zastosowanych przy tworzeniu dokumentów oraz sposobów ich przekazu: pisemnych, graficznych oraz interaktywnych, biorąc pod uwagę dostępność dla odbiorców. Przeanalizowane zostaną formy komunikacji pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym za realizację uchwały a odbiorcami, dzięki czemu spodziewanym wynikiem badań będzie sformułowanie dobrych praktyk przy tworzeniu różnych form przekazu uchwały oraz wybranie najbardziej efektywnych działań, które sprzyjają kooperacji pomiędzy różnymi podmiotami. Będzie to miało zastosowanie przy okazji nieuniknionych nowelizacji oraz sporządzaniu nowych uchwał reklamowych.

Materiał badawczy stanowią obowiązujące uchwały, jak i projekty odrzucone lub unieważnione po czasie, do których treści był dostęp. Zdecydowano się na porównanie i analizę ośmiu największych miast Polski, tzw. G8 (tab. 1), ze względu na kilka kluczowych czynników. W tabeli poniżej przedstawiono miasta uporządkowane chronologicznie według przyjmowania uchwał.

Tab. 1. Zestawienie badanych miast

Nr	Miasto	Uchwała nr	Obowiązwanie
1	Łódź	XXXVII/966/16 z dnia 16 listopada 2016 r.	obowiązująca w teorii / w praktyce brak egzekucji
2	Szczecin	wyłożenie projektu w 2017 r.	odrzucona
3	Gdańsk	XLVIII/1465/18 z dnia 22 lutego 2018 r.	obowiązująca
4	Warszawa	XXV/697/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r.	unieważniona
5	Kraków	XXXVI/908/20 z dnia 26 lutego 2020 r.	obowiązująca
6	Wrocław	wyłożenie projektu 16 kwietnia 2021 r.	odrzucona
7	Poznań	LXXXVIII/1671/VIII/2023 z dnia 11 lipca 2023 r.	obowiązująca
8	Katowice	–	–

Są to największe ośrodki miejskie w Polsce z dużą liczbą mieszkańców. Charakteryzują się zwartą, ale także zróżnicowaną zabudową z odmiennymi funkcjonalnie dzielnicami, również historycznymi, a nawet zabytkowymi. Świadczy to o rozbudowanym kontekście urbanistycznym, co podnosi wartość przeprowadzonych badań. Ponadto problem chaosu reklamowego oraz presja podnoszenia estetyki przestrzeni publicznej są w miastach największe. Analizując uchwały największych miast, można dokładnie przyjrzeć się trudnościom legislacyjnym, społecznym oraz administracyjnym zaistniałym w procesie wdrażania nowych przepisów. Aspekty te są gruntownie udokumentowane także w zakresie monitorowania skutków uchwał, dzięki czemu mogą posłużyć jako solidne źródło (wzór) do wyodrębnienia standardów oraz wskazania najbardziej skutecznych rozwiązań służących przekazywaniu regulacji porządkujących przestrzeń publiczną. Skorzystać z tego mogą mniejsze gminy, identyfikując i adaptując najbardziej odpowiednie dla siebie praktyki. Badania przedstawione w niniejszym artykule prowadzą do wniosków wspomagających optymalizację przekazu polityki przestrzennej w dużych miastach oraz stanowią inspirację dla innych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

W celu uporządkowania zebranych informacji opracowano zestaw tabel, gdzie jedna tabela stanowi profil wybranego miasta. Wyznaczono osiem kluczowych cech charakterystycznych, które określono na podstawie treści uchwały, sposobów na jej przekazanie oraz zaproszenie do współpracy jej odbiorców. Są one następujące:

- data przegłosowania uchwały – uwzględniona w celu zachowania przejrzystości i logicznego porządku,
- strefowanie – zastosowany podział miasta na obszary, w ramach którego stosuje się odrębne przepisy,
- czas dostosowania – przedział czasowy, w jakim właściciele niezgodnych z uchwałą nośników reklamowych powinni je dostosować do nowych przepisów lub zlikwidować,
- pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam – celem wskazania rozbieżności w definicjach oraz w niektórych przypadkach ich nadmiaru,
- maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej – jako czynnik porównawczy restrykcyjności uchwał,
- sposoby przekazu – stosowane załączniki, opracowania, aplikacje służące praktycznemu przekazaniu uchwały odbiorcom,
- kary – stosowana egzekucja finansowa za nośniki reklamowe,
- dotychczasowa egzekucja uchwały – przedstawienie skuteczności danej uchwały.

Tab. 2. Porównanie uchwał miast G8

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwałach do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załącznik/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Łódź	16.11.2016 r. sesja Rady Miejskiej Łodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny, 11.06.2017 r., stwierdza nieważność uchwały w całości. Mimo powyższego fakt u została złożona skarga kasacyjna. Do czasu rozstrzygnięcia ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała jest nadal obowiązującym dokumentem (wyrok nie jest prawomocny).	3 strefy: dla tablic i urządzeń reklamowych: - Obszar 0 - Parku Kulturowego ulicy Piotrowskiej (istnieje także oddzielna uchwała dla tego obszaru) - Obszar I - obszar ochrony historycznego krajobrazu miasta industrialnego przelomu XIX/XX wieku - Obszar II - pozostała część miasta 2 strefy: dla obiektów małej architektury i ogrodzeń: - Strefa Wielkomiejska - pozostały obszar miasta	zależny od strefy: tablice i urządzenia reklamowe: - Obszar 0 i I: 1 rok - Obszar II: 5 lat wyjatek: banery reklamowe, reklamy świetlne, zmienne, mobilne: 1 rok szklidy: 2 lata mała architektura i ogro- dzenia - Strefa Wielkomiejska: 5 lat - pozostały obszar miasta Łodzi: 10 lat	baner reklamowy, billboard, ogrodzenie historyczne, ogrodzenie zabrykowe, obiekt historyczny, obiekt zabrykowy, ekspozytor, elementy wyrozdzielowe, flaga ewidencyjna, gablota ekspozycyjna, identyfikacja wizualna, kaseton reklamowy, litery przestrzenne, logo przestrzenne, logotyp przestrzenny, maszt flagowy, meble miejskie, mural reklamowy, neon, obiekt małej architektury, oświetlenie lub podświetlona tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld, pas reklamowy, plakat, powierzchnia ekspozycyjna, pylon reklamowy, reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld, reklama emitująca zmienne światło oraz umożliwiająca bieżącą zmianę informacji wizualnej, reklama mobilna, reklama naklejana, reklama okolicznościowa, reklama transportowa, reklama siatka ochronna, reklama wolnostojąca, siatka reklamowa, słup ogłoszeniowo-reklamowy, stojak reklamowy typu stojak z menu, stojak reklamowy typu potykacz (koziołek reklamowy), tablica kierunkowa, totem reklamowy, witryna, wysięgnik	billboard 18 m <sup>2</sup>	- załącznik nr 1 do uchwały: treść uchwały - załącznik graficzny: mapa z wyznaczonymi strefami - schematyczna mapa obszaru z opisem - Q & A - schematyczne infografiki - podstrona poświęcona uchwałom: <a href="#">uml.lodz.pl/dla-biznesu/komunikacja-reklamowy/uchwala/</a>	wysokość kary zależy od sumy dwóch części: - stałej 100 zł/dzień - zmiennej 8 zł/m <sup>2</sup> powierzchni reklamy wzór: 100 zł × liczba dni + 8 zł × powierzchnia reklamy w m <sup>2</sup>	w praktyce: „Miasto nie nakłada kar na właścicieli nośników reklamowych. Będąc w niejasnej sytuacji prawnej, stwierdzono, że lepiej edukować, a nie karać” [Marszewski 2025].

4 Kolumna tabeli wprowadzona w celu informacyjnym.

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załączniki/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Warszawa	16.01.2020 r. sesja Rady Miasta Warszawy Wojewoda Mazowiecki, 24.02.2020 r., stwierdza nieważność uchwały.	3 strefy: - „A” Śródmieście ze Starym Miastem, Praga-Północ oraz PGE Narodowy z otoczeniem - „B” najbliższe otoczenie strefy „A” - „C” obszar położony pomiędzy granicą administracyjną Miasta Warszawy z wyłączeniem stref „A” i „B” dodatkowo wyodrębnione ciągi komunikacyjne	- szyldy: 3 lata - pozostałe nośniki reklamy: 2 lata - obiekty małej architektury: 5 lat - istniejące ogrodzenia: bez obowiązku dostosowania	elementy wyposażenia powierzchniowego, forma ażurowa, forma wolnostojąca, gablota, gablota gastronomiczna, mural, nośnik reklamowy formatu małego, nośnik reklamowy formatu średniego, nośnik reklamowy formatu dużego, siatka reklamowa, słup ogłoszeniowo-reklamowy, szyld banerowy, szyld flagowy, szyld kasetonowy, szyld markizowy, szyld muralowi, szyld naklejkowy, szyld semaforowy, szyld tablicowy, szyld zmienny, tablica kredowa, witryna, wyswietlacz, zestaw szyldów	nośnik reklamowy formatu dużego 18 m <sup>2</sup>	- tekst uchwały - 2 załączniki do uchwały: (1) opis granic obszarów; (2) wzory słupów ogłoszeniowo-reklamowych - 2 załączniki graficzne z granicami stref: (1) zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych; (2) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń - poradnik „Projekt uchwały krajobrazowej dla Warszawy, przewodnik po projekcie” - podstrona poświęcona uchwałom; architektura.um.warszawa.pl/uchwala-krajobrazowa	ilooczyn powierzchni reklamowej oraz 40-krotności maksymalnej stawki części zmiennej opłaty reklamowej powiększony o 40-krotność maksymalnej stawki części stałej opłaty reklamowej za każdy dzień niezgodności [Dz.U.2024.0.1130, tj. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37d.] wzór: [(powierzchnia reklamy w m <sup>2</sup> × część zmienna × 40) + (część stała × 40)] × liczba dni stawki na 2025 rok: - część zmienna 0,34 zł - część stała 3,72 zł ustalane przez Ministra Finansów na dany rok ważne: kara liczona jest za powierzchnię reklamy niezgodną z Uchwałą Krajobrazową – może dotyczyć zarówno całej powierzchni reklamy, jak i jej części	

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załącznik(i)/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Kraków	26.02.2020 r. sesja Rady Miasta Krakowa	5 stref: - I Strefa obszar położony pomiędzy granicą administracyjną Miasta Krakowa z wyłączeniem II i III Strefy - II Strefa zachodnie tereny zielone Miasta Krakowa - III Strefa Podobszar 1 Stare Miasto - III Strefa Podobszar 2 Nowa Huta - III Strefa Podobszar 3 Śródmieście	- szyldy: 3 lata - tablice i urządzenia reklamowe: 2 lata - obiekty małej architektury: istniejące w dniu wejścia w życie uchwały nie wymagają dostosowania - ogrodzenia: istniejące legalnie w dniu wejścia w życie uchwały nie wymagają dostosowania	baner, billboard, mural reklamowy, ogrodzenie pełne, panel reklamowy, pylon, słup plakatowo-reklamowy (okrągłak), totem, witrina, wolnostojąca tablica reklamowa, wolnostojące urządzenie reklamowe, nośnik informacji wizualnej, dekoracje miejskie	billboard 18 m <sup>2</sup>	- tekst uchwały - część graficzna uchwały: (załącznik 1) rysunek w skali 1 : 75000 podział Miasta na strefy; (załącznik 2) rysunek w skali 1:4000 lokalizacja słupów plakatowo-reklamowych w Podobszarze I III Strefy (załącznik 3) wzornik słupa plakatowo-reklamowego - kalendarium - „Przewodnik po strefach” w formie tabeli z skondensowanymi zasadami w pliku pdf - „Observatorium” mapa interaktywna z zaznaczonymi strefowaniem - infolinia do zgłaszania table lub urządzeń reklamowych potencjalnie niezgodnych z uchwałą reklamową - formularz online do zgłaszania potencjalnie niezgodnych nośników reklamowych - „Kalkulator” do sprawdzenia, czy szyld jest zgodny z uchwałą - broszura „Kraków w nowej odsłonie” - publikacje filmów na kanale „Miasto Kraków” (YT [Miasto Kraków 2022] - podstrona poświęcona uchwałom: bip.krakow.pl/?bip_id=1&dok_id=128261	wysokość kary zależy od iloczynu powierzchni niezgodnej reklamy, oraz liczby dni, przez które pozostaje ona w niezgodności z przepisami: 122 zł/m <sup>2</sup> powierzchni reklamy za dzień wzór: powierzchnia reklamy w m <sup>2</sup> × 122 zł × liczba dni „Oznacza to, że z Krakowa zniknęło prawie 90% billboardów, a to nadal nie koniec” [Waluś 2023].	w praktyce „W ciągu ostatniego półrocza krakowscy urzędnicy podjęli prawie 700 interwencji, sprawdzając, czy obiekt reklamowy spełnia wymogi uchwały. Posypały się też kary, których łączna wartość przekracza już 1,1 mln zł” [Waluś 2023].

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwałach do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załączniki/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Wrocław	prace nad uchwaleniem trwają od 2016 r. wyłożenie projektu 16.04.2021 r.	100 stref każda jest opisana oddzielnie z naniesionymi lokalizacjami, w których można ustawić słup reklamowy i tablicę małego, średniego, dużego lub wielkiego formatu	- tablice i urządzania reklamowe; 2 lata - nieobudowane miejsca gromadzenia odpadów: 3 lata - ogrodzenia: istniejące w dniu wejścia w życie uchwały nie wymagają dostosowania - obiekty małej architektury: bez obowiązku dostosowania	baner, mural, wielka tablica reklamowa, duża tablica reklamowa, średnia tablica reklamowa, mała tablica reklamowa, stojak, wielka reklama ścienna, reklama ścienna, słup reklamowy, pylon reklamowy, pylon sztyldowy, sztyld płaski, sztyld systemowy, sztyld semaforowy, witryna, maszt reklamowy, flaga reklamowa, witryna, maszt flagowy, wieża reklamowa, plakat promocyjno-reklamowy, świetlna reklama cyfrowa, wyswietlacz tekstowy, reklama pneumatyczna, figura reklamowa	wielka tablica reklamowa 36 m <sup>2</sup>	- tekst projektu uchwały - 40 załączników graficznych z lokalizacjami, w których można ustawić słup reklamowy i tablicę małego, średniego, dużego lub wielkiego formatu - kalendarium		

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załącznik i opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Poznań	11.07.2023 r. sesja Rady Miasta Poznań	4 strefy - OS obszar staromiejski - CHD centrum i historyczne dzielnice - Z1, Z2 obszar zurbanizowany - P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7 obszar przyrodniczy	- reklamy istniejące: 1 rok - istniejące w dniu wejścia w życie uchwały objęty małej archi- tektury: nie wymagają dostosowania - ogrodzenia (z wy- jątkiem ogrodzeń pełnych): nie wymagają dostosowania - ogrodzenia pełne (pre- fabrykaty, blacha): 5 lat od dnia wejścia w życie uchwały - nowe elementy: dosto- sowanie natychmiastowe	baner reklamowy, billboard, citylight, ekspozytor, kascon, mural reklamowy, potykacz, pylon, pylon ceno- wy, słup reklamowy, tablica systemowa, wyświetlacz	billboard (wersja II) 18 m <sup>2</sup> z ogrza- nieniem wysokości do 10 m  pylon (rozmiar 5) 85 m <sup>2</sup> z ogrza- nieniem szerokości do 7 m, a wyso- kości od 15 m do 25 m	- tekst uchwał - 2 załączniki do uchwały: (załącznik 1) opis określa- jący granice wyznaczonych obszarów, (załącznik 2) przedstawienie graficzne opisów granic - kalendarium - wyszukiwarka z interaktyw- ną mapą, opisem dzielnic oraz zasady, co do stosowa- nia możliwych nośników reklamowych - krótkie filmy reklamowe związane z uchwałą udostępnione na stronie Video Poznań - "Pół roku poznańskiej uchwały krajobrazowej" – wydarzenie mające na celu przybliżenie mieszkańcom i przedsiębiorcom idei stojącej za uchwałą krajo- brazową - mieszkańcy poprzez aplika- cję Smart City mogą zgła- szać dyskusyjne reklamy - poradnik „Szyldownik” - podstrona poświęcona uchwale: poznan.pl/krajobrazowa/	ilożycyn powierzchni reklamy oraz 40-krotno- ści maksymalnej stawki części zmiennej opłaty reklamowej powiększo- ny o 40-krotność maksymalnej stawki części stałej opłaty reklamowej za każdy dzień niezgodności [Dz.U. 2024.0.1130, tj. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37d] wzór: [(powierzchnia reklamy w m <sup>2</sup> × część zmienna × 40) + (część stała × 40)] × liczba dni stawki na 2025 rok: - część zmienna 0,34 zł - część stała 3,72 zł ustalane przez Ministra Finansów na dany rok ważne: kara liczona jest za powierzchnię reklamy niezgodną z Uchwałą Krajobrazową – może dotyczyć zarówno całej powierzchni reklamy, jak i jej części	wg „licznika” „148 zdemonto- wanych reklam, 81 egzekucji, 1303 obsłu- zonych zgłoszeń z aplikacji Smart City, 922 wydane opinie o zgodno- ści zamierzenia z uchwałą” [Licznik 2024]

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwałach do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej	Sposoby przekazu: załączniki/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Gdańsk	22.02.2018 r. sesja Rady Miasta Gdańska	8 stref - SZ tereny zieleni - S0 tereny zabytkowe - SR tereny wpisane do rejestru zabytków - S1 tereny zabudowy historycznej - S2 tereny z modernistyczną zabudową - S1 tereny z dużymi obiektami widowiskowo-sportowymi - S3 tereny zabudowy rozluźnionej, pustej - SP tereny przemysłowe-usługowe	- tablice i urządzenia reklamowe; 2 lata - obiekty małej architektury; 2 lata - ogrodzenia; istniejące w dniu wejścia w życie uchwały nie wymagają dostosowania	baner reklamowy, ekran świetlny, flaga, flaga plażowa, format drobny, format mały, kaseton, mural reklamowy, pylon, pylon cenowy, pylon wizytówkowy, pylon zbiorczy, reklama na obiekcie, reklama przenośna, reklama typu A, reklama typu B, reklama typu C, reklama wyborcza, siatka budowlana, słup reklamowy, szyld główny, szyld równoległy, szyld semaforowy, szyld wizytówkowy, szyld zabytkowy, tablica wizytówkowa, totem, urządzenie wyborcze, wiatcz wejściowy, wystęgnik zabytkowy	reklama typu C 18 m <sup>2</sup>	- tekst uchwały - 2 załączniki do uchwały: (załącznik 1) opis tekstowy granic 8 obszarów historyczno-funkcjonalnych; (załącznik 2) mapa z podziałem na 8 obszarów historyczno-funkcjonalnych (załącznik 2) mapa z podziałem na 8 obszarów historyczno-funkcjonalnych w wysokiej rozdzielczości do pobrania w różnych formatach - kalendarium - mapa w Interaktywnym Planie Gdańska – Serwis „Planowanie Przestrzenne” / warstwa „Uchwała krajobrazowa” - wyciągi z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych obszarów - „Uchwała Krajobrazowa Gdańska w 3 krokach” – wyszukiwarka odpowiedniej formy szyldu dla lokalu - szkolenia dla projektantów szyldów i reklamy - możliwość zgłaszania obiektów niezgodnych z uchwałą poprzez aplikację „Gdańskie Centrum Kontakt” - poradnik „Szyld gdański” - portal internetowy poświęcony w całości uchwałom uchwałakrajobrazowagdańska.pl/	wysokość kary zależy od iloczynu powierzchni niezgodnej reklamy oraz liczby dni, przez które do wymierzenia kary pieniężnej, 136,80 zł/m <sup>2</sup> powierzchni reklamy za dzień wzór: powierzchnia reklamy w m <sup>2</sup> × 136,80 zł × liczba dni	wg „licznika” „681” postępowania administracyjnego zmierzającego do wymerzenia kary pieniężnej, 623 nadożone kary pieniężne, 7000 nzwzaw do usunięcia reklam, 5 127 840 – łączna kwota nadożonych kar pieniężnych” [Licznik 2023]

Miasto	Data przegłosowania uchwały	Strefy	Czas dostosowania	Pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam	Maksymalna powierzchnia reklam wznoszącej	Sposoby przekazu: załączniki/opracowania/aplikacje	Kara <sup>4</sup>	Dotychczasowa egzekucja uchwały
Szczecin	prace nad uchwaleniem trwają od 2015 r. wyłożenie projektu w 2017 r.	liczba uchwalonych planów miejscowych + 1 = liczba stref  Szczecin jako jedyne miasto G8 bazował na wytycznych poszczególnych planów miejscowych. W efekcie miasto podzielono na tyle stref, ile uchwalono planów miejscowych, plus 1 strefa dla obszarów bez planów.	- dla strefy bez planu miejscowego, 2 lata		dla strefy bez planu miejscowego 48 m <sup>2</sup>			
Katowice	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ogłoszenie przetargu na inwentaryzację miasta w zakresie potrzebnym do sporządzenia uchwały.</li> <li>Przetarg wygrywa firma PwC Polska sp. z o.o.</li> <li>Podział miasta na strefy i przygotowanie wstępnych zasad i warunków do projektu uchwały.</li> <li>09.2017 r. – odbywa się przedstawienie przygotowanych wniosków.</li> <li>30.10.2017 r. – data ostatnich konsultacji.</li> <li>Komitet 2017 r. – publikacja wyników konsultacji społecznych oraz stanowisko Prezydenta Miasta Katowice w kwestii wniosków.</li> </ol>							



brak danych

### 3. REZULTATY BADAŃ

#### 3.1. Strefowanie jako sposób praktycznego wprowadzania uchwały

We wszystkich badanych miastach wprowadzono tzw. strefowanie – chodzi o stosowanie mniej lub bardziej rygorystycznych zasad określających możliwość i zakres wprowadzania reklamy do przestrzeni miejskiej. Ma ono swoje uzasadnienie zarówno pod względem prawnym, jak i urbanistycznym. Pozwala na skuteczniejsze organizowanie oraz zarządzanie przestrzenią publiczną, co przekłada się na zachowanie jej estetyki oraz funkcjonalności. Miasta i ich poszczególne dzielnice mogą mieć odmienny charakter oraz stopień znaczenia pod względem krajobrazowym i kulturowym. Strefowanie pozwala na elastyczne różnicowanie oraz precyzowanie zasad lokalizowania reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń stosownie do charakterystyki wydzielonego obszaru. Ponadto ułatwia monitorowanie, przez wyznaczone do tego jednostki, wprowadzanych przepisów, czyli egzekwowanie uchwał, a odbiorcom – właściwe zrozumienie i orientację w przepisach.

Na obszarach o szczególnej wartości historycznej i architektonicznej, takich jak stare miasto, śródmieście oraz miejsca zabytkowe, wprowadzane są najbardziej rygorystyczne zasady ochrony krajobrazu. Na terenach zabudowy mieszkaniowej liczba i wielkość nośników reklamowych mogą być bardziej ograniczone niż w strefach komercyjnych czy przemysłowych, gdzie ich obecność jest bardziej akceptowana społecznie.

W analizowanych uchwałach każde miasto przyjęło inny sposób strefowania, dlatego liczba oraz nazwy stref dla każdego z nich są zróżnicowane. Dla Poznania, Warszawy, Krakowa zamysł jest podobny – z granic miast wyodrębniono stare miasto i/lub śródmieście, pozostałą część miasta oraz indywidualnie wybrane według potrzeb obszary. Dla Poznania jest to teren przyrodniczy, dla Krakowa – zielony oraz Nowa Huta, a dla Warszawy – ciągi komunikacyjne. Łódź jako jedyne miasto z przedstawionych przygotowała dwa oddzielne sposoby strefowania dla nośników reklamowych i obiektów małej architektury, w tym ogrodzeń. Pierwszy podział wyróżnia z granic miasta obszar 0, czyli park Kulturowy przy ulicy Piotrowskiej, dla którego przyjęto odrębną uchwałę, oraz część chronioną – historyczny krajobraz miasta industrialnego przełomu XIX i XX w. Drugi wydziela tzw. strefę wielkowiejską. Gdańsk przyjął rozróżnienie terenów na podstawie charakterystyki zabudowy, tworząc osiem stref: zieleni, zabytkową, wpisaną do rejestru zabytków, historyczną, modernistyczną, z dużymi obiektami widowiskowo-sportowymi, rozluźnioną i pustą oraz przemysłowo-usługową. Szczecin skorzystał z przygotowanych i uchwalonych MPZP. W efekcie powstało tyle stref, ile istniejących planów miejscowych z dodatkową strefą – dla pozostałych części miasta, nieobjętych wspomnianymi planami. Wrocław nie podzielił obszaru miasta, lecz przygotował 100 opracowań graficznych, w których naniesione są możliwe lokalizacje słupa reklamowego oraz tablicy małego, średniego, dużego lub wielkiego formatu.

Powyższe wnioski wskazują na odmienne podejście w sposobach strefowania poszczególnych miast. Można dostrzec w tym korzyści takie jak opracowanie indywidualnego i innowacyjnego modelu dla każdego ośrodka miejskiego oraz kierowanie się najważniejszymi potrzebami danego terenu. Utrudnia to jednak odbiór osobom, które w pracy projektowej muszą przestrzegać przepisów każdej z uchwał. Dodatkowo może to skutkować różnym poziomem ochrony krajobrazu oraz stopniem egzekucji. Mieszkańcy i przedsiębiorcy mogą mieć trudności w zrozumieniu różnic regulacyjnych, co widać w wyglądzie przestrzeni publicznej. Dla łatwiejszego odbioru warto rozważyć ujednoczenie sposobu oraz nazw strefowania miast. Model przyjęty przez Poznań, Warszawę i Kraków poprzez mniejszą liczbę (3-5) zasadnie wyznaczonych obszarów ułatwia ich czytelność na tle uchwały. Przyjęty sposób Wrocławia w najbliższym czasie może być nieaktualny ze względu na zmieniające się zagospodarowanie. Nowelizacja ustawy u.p.z.p. dała możliwość ustanowienia nowego, bardziej czytelnego aktu prawa miejscowego. Nie skorzystał z tego Szczecin, który za podstawę przyjął regulacje zawarte w istniejących MPZP i w rezultacie opracował skomplikowany, zbyt obszerny projekt uchwały, który co prawda jako jeden z pierwszych uwzględnił prawa nabyte właścicieli, ale został skrytykowany przez część radnych i nie doszło do głosowania [Maszewski 2024].

### 3.2. Vacatio legis

Wprowadzanie okresu dostosowawczego, tzw. vacatio legis, w uchwałach krajobrazowych ma na celu łagodzenie negatywnych skutków zmian. Przedsiębiorcy w tym czasie dostosowują swoje reklamy do nowych przepisów, co minimalizuje ryzyko zbyt gwałtownego obciążenia finansowego oraz daje możliwość uwzględnienia poniesionych kosztów w biznesplanach. Egzekwowanie regulacji uchwał krajobrazowych od razu po ich ustanowieniu mogłoby sparaliżować jednostki za to odpowiedzialne. Dłuższy okres dostosowawczy umożliwia skuteczne monitorowanie zmian oraz systematyczność w działaniach egzekucyjnych. Co więcej, pozwala na edukację mieszkańców w zakresie zrozumienia uchwał oraz współpracy, np. przy zgłaszaniu nielegalnych nośników i urządzeń reklamowych, ogrodzeń czy obiektów małej architektury. Wzmacnia to społeczną akceptację i progresywne przyzwyczajanie się do nowego wyglądu przestrzeni publicznej. Pomaga uniknąć błędnych interpretacji, dzięki czemu możliwe jest wyeliminowanie zbędnych sporów prawnych czy odszkodowań.

Czas dostosowania nośników i urządzeń reklamowych do poszczególnych miast G8 jest zbliżony. Niektóre z nich wprowadziły dywersyfikację okresu w zależności od rodzaju obiektu wymagającego dostosowania lub obszaru, w którym się znajduje. Takiego podziału dokonała Łódź, która – jak opisano w poprzednim podrozdziale (3.1) – podzieliła strefowanie według tablic i urządzeń reklamowych oraz obiektów małej architektury i ogrodzeń. Pierwsza grupa dla obszaru 0 (park Kulturowy przy

ulicy Piotrowskiej) oraz obszaru II musi zostać zaadaptowana przez rok od momentu wejścia w życie uchwały. Obszar II, czyli pozostała część miasta, ma na to aż pięć lat. Wyjątek stanowią banery reklamowe, reklamy świetlne, zmienne i mobilne, dla których *vacatio legis* przewiduje rok, a dla szyldów są to dwa lata, bez względu na strefę, w której się znajdują. Obiekty małej architektury i ogrodzenia w strefie wielkomiejskiej powinny zostać zmodyfikowane w ciągu pięciu lat, a pozostały obszar miasta ma na to dziesięć lat. W Krakowie szyldy trzeba dostosować w ciągu trzech lat, tablice i urządzenia reklamowe – w ciągu dwóch lat, a obiekty małej architektury i ogrodzenia istniejące w dniu wejścia w życie uchwały nie wymagają adaptacji do nowych regulacji. Podobne założenia przyjęły w obowiązującej uchwale Gdańsk oraz w unieważnionym dokumencie Warszawa, z wyjątkiem kwestii obiektów małej architektury, wyznaczając dla nich okres przejściowy – odpowiednio dwa i pięć lat. Wrocław w swojej koncepcji podkreślił potrzebę obudowania miejsc gromadzenia odpadów, na co przeznaczył trzy lata. Najbardziej rygorystyczny, czyli najkrótszy okres dostosowania reklam istniejących, ma Poznań – tylko rok, dodatkowo nakazuje się natychmiastową zgodność wszystkich nowo powstałych elementów, o których jest mowa w uchwale. Powstałe przed wdrożeniem nowego aktu prawa miejscowego obiekty małej architektury oraz ogrodzenia nie wymagają adaptacji, oprócz ogrodzeń pełnych wykonanych z prefabrykatów oraz blachy (pięć lat). Szczecin w swoim projekcie, pomijając wytyczne wyznaczone indywidualnie dla poszczególnych, obowiązujących MPZP, wyznaczył dwa lata na dostosowanie wszystkich elementów.

Biorąc pod uwagę, że przeanalizowane miasta G8 stanowią zbliżony profil badawczy pod względem skali przestrzeni miejskiej, struktury urbanistycznej, funkcjonalnej, demograficznej i gospodarczej oraz wykazują wspólny problem chaosu reklamowego, można ujednoczyć czas dostosowania nośników reklamowych, obiektów małej architektury czy ogrodzeń. Niektóre miasta ustalają zbyt długi czas adaptacji, co sprawia, że część podmiotów opóźnia zmiany lub liczy na uchylenie przepisów, natomiast kiedy jest on zbyt krótki, stanowi to wyzwanie finansowe. Warto znaleźć najbardziej optymalny *vacatio legis* dla poszczególnych elementów wymagających adaptacji w celu przeciwdziałania trudnościom w odbiorze oraz nierównościom prawnym i egzekucyjnym. Jeżeli jakieś miasto wykazuje szczególnie problem z konkretnymi obiektami, jak np. Wrocław, który zмага się z nieobudowanymi miejscami gromadzenia odpadów, czy Poznań, gdzie wyzwanie stanowią pełne ogrodzenia z prefabrykatów i blachy, korzystne jest uwydatnienie tych zjawisk poprzez wprowadzenie specjalnych okresów dostosowania.

### 3.3. Niespójność definicji

Poprawnie skonstruowane definicje są fundamentalnym aspektem dla skutecznego stosowania prawa. Pozwalają na precyzyjne określenie konkretnego zagadnienia, co minimalizuje ryzyko niesprawiedliwego i subiektywnego rozumienia

przepisów, a nawet ich egzekwowania. Stanowią punkt odniesienia ułatwiający rozstrzygnięcie spraw i pomagają w zachowaniu spójności orzecznictwa. Skupiając się na kwestii uchwał krajobrazowych, które powinny trafiać do szerokiego grona odbiorców, problem stanowi wprowadzenie różnych terminów w zależności od uchwały danego miasta, co może powodować dezorientację i trudności w jednoznacznym zrozumieniu przepisów już na etapie podstawowych pojęć.

W przedstawionych tabelach w kolumnie „Pojęcia stosowane w uchwale do nazywania nośników reklam” uwzględniono wszystkie wprowadzone definicje w poszczególnych uchwałach określające rodzaje nośników i urządzeń. Już po wstępnym rozważeniu zauważalne są znaczne rozbieżności pomiędzy ich liczbami w różnych miastach. Po dokładniejszej analizie treści uchwały danego miasta można sformułować wniosek, że stosowane definicje są odmienne oraz wskazują niespójny zakres wybranych pojęć. Na przykład w Poznaniu występują terminy „pylon” oraz „pylon cenowy”, a w Gdańsku dodatkowo wyróżniono „pylon wizytówkowy” i „pylon zbiorczy”. Często pojęcia te są powtarzane, jednak mają inne wyjaśnienie. Zjawisko to uwydatnia kolumna „Maksymalna powierzchnia reklamy wolnostojącej”, gdzie przedmiotem badania stało się podstawowe określenie na reklamę, która dopuszcza największą możliwą według uchwały powierzchnię. Dla Łodzi, Warszawy, Poznania, Gdańska i Krakowa wartość jest jednakowa – wynosi 18 m<sup>2</sup> i w praktyce wygląd nośnika jest identyczny, a każde z wymienionych miast nazwało go inaczej: „billboard”, „nośnik reklamowy formatu dużego”, „billboard wersja II”, „reklama typu C”. Wrocław pomimo dopuszczenia większej powierzchni, bo 36 m<sup>2</sup>, również zastosował odmienną nazwę – „wielka tablica reklamowa”. Można zauważyć związek pomiędzy zastosowaną terminologią a ogólną oceną poziomu zrozumienia uchwały.

Powyższym aktom brakuje konsekwencji pojęciowo-terminologicznej. Wynika to przede wszystkim z definiowania jednakowych pojęć w inny sposób [Szlachetko, Olzacki 2022: 195]. Biorąc pod uwagę względy prawne oraz praktyczne, zasadne jest stworzenie swoistego katalogu z ujednoliconymi terminami, działającego w skali kraju, który określa nazwy na nośniki reklamowe, rzadziej obiekty małej architektury czy ogrodzenia. Precyzyjne i jednoznaczne formułowanie pojęć wpływa na odpowiednią interpretację i zrozumienie uchwał przez różne grupy docelowe, w tym przedsiębiorców, projektantów, organy nadzoru oraz sądy. O ile zrozumiałe jest stosowanie wyjątkowych pojęć charakterystycznych nośników spotykanych tylko na obszarze danego miasta, te podstawowe i powszechnie występujące powinny być nazywane analogicznie dla każdej z polskich gmin.

### 3.4. Sposoby przekazu

Uchwała reklamowa mogła skutecznie realizować swój cel, musi być prawidłowo rozumiana, dlatego sposoby i działania dążące do przekazania jej odbiorcom są niezwykle istotne. Nie każda z grup docelowych posiada umiejętność

rozumienia języka prawniczego, zatem bardzo wartościowe jest stosowanie uproszczonych form przekazu, jak np. schematy, poradniki, streszczenia oraz – coraz częściej – aplikacje i interaktywne wyszukiwarki. Zwiększają one społeczną akceptację nowych przepisów, co w efekcie determinuje ich egzekwowalność. W większości przypadków potencjalnie nielegalne nośniki reklamowe są zgłaszane przez mieszkańców poszczególnych miast. Z tego powodu warto zainteresować ich formą przekazu (ciekawa grafika, szybkie działania wspierane przez specjalne aplikacje, szkolenia), uwzględniając jej dostosowanie do każdej grupy wiekowej.

Elementem wspólnym i spajającym podobieństwo dla wszystkich miast jest oczywiście sama część tekstowa uchwał (w Łodzi nazwana „załącznikiem nr 1), natomiast opracowania graficzne, pokazujące najczęściej zakres danych stref lub rzadziej schematy objaśniające wygląd szczególnych nośników reklamowych, wprowadzane są jako „załączniki do uchwał” (Poznań, Gdańsk), a niektóre jako „część graficzna / załącznik graficzny” (Łódź, Kraków, Wrocław). Utrudnia to orientację w organizacji i odszukiwanie plików według nazw. Dodatkowo występuje znaczna niespójność w zakresie struktury i dostępności wspomnianych załączników w środowisku cyfrowym, przejawiająca się w heterogenicznych procedurach ich udostępniania, co znacząco utrudnia efektywną nawigację oraz systematyczną analizę tych dokumentów przez ich odbiorców.

W kontekście wizualnej reprezentacji załączników graficznych, których interpretacja może być utrudniona ze względu na ich skalę, Kraków, Poznań oraz Gdańsk wdrożyły interaktywne narzędzia mapowe umożliwiające jednoznaczny identyfikację podziału na strefy. Odpowiednio nazwane – „Obserwatorium”, „Przewodnik po strefach” oraz „Uchwała krajobrazowa” (udostępniana jako warstwa w serwisie „Planowanie Przestrzenne”, w ramach Interaktywnego Planu Gdańska) – stanowią instrumenty znacznie ułatwiające analizę wyznaczonych stref. Ponadto Gdańsk oferuje dodatkowy zasób w postaci wysokorozdzielczych map z podziałami na osiem obszarów historyczno-funkcjonalnych, dostępnych w różnych formatach do pobrania dla wszystkich zainteresowanych użytkowników. W odróżnieniu od powyższych rozwiązań Łódź opracowała uproszczoną, schematyczną mapę obszarów z opisem, ukierunkowaną na podstawową orientację w strukturze zastosowanego strefowania.

Większość miast udostępnia informacje, w tym kalendaria (Poznań, Wrocław, Kraków, Gdańsk), dotyczące uchwał krajobrazowych za pośrednictwem oficjalnych stron internetowych urzędów. Wyjątek stanowi Gdańsk, który przygotował specjalną stronę internetową poświęconą wyłącznie uchwałom. Została ona zaprojektowana w spójnym motywie graficznym nawiązującym do strategii marketingowej uchwały, a także organizuje wszystkie zagadnienia oraz formy przekazu z nią związane. Takie rozwiązanie stanowi istotne ułatwienie, zapewniając łatwiejszy dostęp zarówno do samej witryny, jak i skondensowanych informacji.

Innowacyjnym rozwiązaniem jest przygotowanie dla projektanta/przedsiębiorcy wyciągu w formie jasnej instrukcji dopełnionej ilustracjami graficznymi.

Kraków oraz Gdańsk przygotowały odpowiednio „Kalkulator” i „Uchwałę krajobrazową w 3 krokach”. Właściciel potencjalnie nielegalnego nośnika określa jego położenie, odpowiadając na proste pytania wygenerowane przez portal. Wyszukiwarka w zakresie szyldów działa bez zarzutu. Wyswietlane strony opatrzone są estetycznymi grafikami spójnymi z motywem promocyjnym krakowskiego i gdańskiego dokumentu. Jediną wadą „Kalkulatora” i „Uchwały krajobrazowej w 3 krokach” jest ograniczenie wyszukiwania tylko i wyłącznie do szyldów. Nie pomogą one w identyfikacji legalnego usytuowania tablic i nośników reklamowych. „Kalkulator” odsyła wtedy do treści uchwały (§ 9-19 krakowskiej uchwały krajobrazowej).

Jednym z najlepszych rozwiązań dla promocji przepisów uchwał reklamowych jest wydanie poradnika w formie książki (rys. 1, 2, 3) dostępnej zarówno elektronicznie, jak i w wersji papierowej. Taką instrukcję przygotował Poznań – „Szyldownik”, Gdańsk – „Szyld gdański” oraz Warszawa – „Projekt uchwały krajobrazowej dla Warszawy. Przewodnik po projekcie”. Kraków ograniczył się do krótkiej i zwięzłej broszury „Kraków w nowej odsłonie”, a Łódź do przyciągających uwagę schematycznych infografik. Przytoczone formy przekazu przygotowane jako zestaw zwięzłych opisów i instrukcji zestawionych z estetycznymi grafikami skierowane są do każdej grupy wiekowej odbiorców.

Inne sposoby przekazu, z których korzystają w szczególności Poznań, Kraków oraz Gdańsk, to doszkalające filmiki reklamowe dostępne na YouTube na oficjalnych kanałach miast lub wydarzenia mające na celu przybliżenie idei stojącej za uchwałą krajobrazową, takie jak szkolenia dla projektantów (pomysł Gdańska) czy podsumowujący zjazd „Pół roku poznańskiej uchwały krajobrazowej”.

Bardzo istotnym zagadnieniem jest udostępnienie mieszkańcom opcji zgłaszania nielegalnych nośników w aplikacji, ponieważ mają oni możliwość robienia tego w dowolnej chwili. W Poznaniu funkcjonuje aplikacja Smart City, w Gdańsku – Gdańskie Centrum Kontakt, a w Krakowie mamy formularz online. Odciąża to zespoły obsługujące infolinię.

Na podstawie powyższej analizy oraz danych przedstawionych w tabeli można jasno stwierdzić, że Poznań, Gdańsk oraz Kraków przygotowały najwięcej kreatywnych i innowacyjnych sposobów przekazu. Skuteczność ich działań można znaleźć w kolumnie „Dotychczasowa egzekucja uchwały”, w której przytoczone statystyki, jako obiektywne wyniki, stanowią niepodważalny dowód.



Rys. 1. Okładka poznańskiego „Szyldownika”



Rys. 2. Okładka „Szyldu gdańskiego”



Rys. 3. Okładka „Projektu uchwały krajobrazowej dla Warszawy. Przewodnika po projekcie”

### 3.5. Podsumowanie w formie zasad dobrych praktyk przy projektowaniu struktury i przekazu uchwał reklamowych

Analiza uchwał krajobrazowych w grupie G8 pozwala na opracowanie uniwersalnych rekomendacji pomocnych przy tworzeniu struktury i sposobów przekazu dla uchwał krajobrazowych w taki sposób, aby były dostępne dla wszystkich.

- Dla łatwiejszego odbioru warto rozważyć ujednoczenie sposobu oraz nazw strefowania miast. Model przyjęty przez Poznań, Warszawę i Kraków poprzez mniejszą liczbę (3-5) zasadnie wyznaczonych obszarów ułatwia ich czytelność na tle uchwały.
- Biorąc pod uwagę, że przeanalizowane miasta G8 stanowią zbliżony profil badawczy pod względem skali przestrzeni miejskiej, struktury urbanistycznej, funkcjonalnej, demograficznej i gospodarczej oraz wykazują wspólny problem chaosu reklamowego, można ujednoczyć czas dostosowania nośników reklamowych, obiektów małej architektury czy ogrodzeń.
- Warto znaleźć najbardziej optymalny *vacatio legis* dla poszczególnych elementów wymagających adaptacji w celu przeciwdziałania trudnościom w odbiorze oraz nierównościom prawnym i egzekucyjnym. Niektóre miasta ustalają zbyt długi czas adaptacji, co sprawia, że część podmiotów opóźnia zmiany lub liczy na uchylenie przepisów, natomiast kiedy jest on zbyt krótki, stanowi to wyzwanie finansowe.
- Jeżeli jakieś miasto wykazuje szczególny problem z konkretnymi obiektami, jak np. Wrocław, który zmagają się z nieobudowanymi miejscami gromadzenia odpadów, lub Poznań, gdzie wyzwaniem są pełne ogrodzenia z prefabrykatów

i blachy, korzystne jest uwydatnienie tych zjawisk poprzez wprowadzenie specjalnych okresów dostosowania.

- Biorąc pod uwagę względy prawne oraz praktyczne, zasadne jest opracowanie swoistego katalogu z ujednoczonymi terminami, działającego w skali kraju, który określa nazwy na nośniki reklamowe, rzadziej obiekty małej architektury czy ogrodzenia.
- Jasne, przejrzyste oraz ujednoczone pod względem graficznym załączniki do uchwał są bardziej zrozumiałe i dostępne dla przeciętnego odbiorcy.
- Estetyczne poradniki zawierają skondensowane informacje i są interesujące nawet dla osób niezaangażowanych bezpośrednio w egzekucję przepisów poszczególnych uchwał. Skierowane są do każdej grupy wiekowej.
- Wprowadzanie innowacyjnych sposobów na praktyczne przekazanie treści uchwały zwiększa jej zasięg oraz realne działanie (możliwość zgłaszania potencjalnie nielegalnych nośników przez aplikację, interaktywne wyszukiwarki obszarów, broszury, poradniki, infografiki, schematyczne uproszczenia, wyciągi z uchwały dla poszczególnych stref, szkolenia dla projektantów, konsultacje społeczne, filmy udostępniane w popularnych serwisach, interaktywne narzędzia pomocne przy projektowaniu szyldów).

#### LITERATURA

- Brzezińska-Rawa A., Sylwestrzak D., 2018, *Gospodarcze i planistyczne problemy tworzenia i stosowania uchwały reklamowej: analiza prawna*, „Zeszyty Naukowe UPH. Administracja i Zarządzanie”, 46 (119), s. 81-87.
- Fogel A., Goleń G., Staniewska A., 2016, *Komentarz do art. 7 ustawy krajobrazowej, w: Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa.
- Giedych R., 2016, *Gminna uchwała krajobrazowa – od teorii do praktyki*, „Biuletyn KPZK”, 261.
- Grobelny P., 2023, *Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych*, „Acta Iuris Stetinensis”, 46 (5), s. 71-83.
- Gromek Z., 2019a, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, 1, s. 25-41.
- Gromek Z., 2019b, *Uchwały krajobrazowe – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny”, 7-8, s. 56-68.
- Kledzik P., 2019, *Skutki uchwalenia uchwały krajobrazowej w kontekście projektów i unormowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Iuris Stetinensis”, 25 (1), s. 49-66.
- Komunikat P20/19 (12.12.2023), <https://trybunal.gov.pl/s/p-20-19> (dostęp: 28.01.2025).
- Licznik, 10.11.2023, <http://www.uchwalakrajobrazowagdanska.pl/statystyka/> (dostęp: 28.01.2025).
- Licznik, 20.06.2024, <https://www.poznan.pl/krajobrazowa/> (dostęp: 28.01.2025).

- Lizak A., 2020, *Zakres przedmiotowy tzw. uchwały krajobrazowej. Uwagi na tle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 września 2018 r., sygn. II SA/Gd 328/18*, „Studia Prawa Publicznego”, 1 (29), s. 181-196.
- Maszewski M., 2024, *Szczecin – wstrzymane prace nad uchwałą krajobrazową*, [https://jetline.pl/ustawa\\_cat/szczecin/](https://jetline.pl/ustawa_cat/szczecin/) (dostęp: 21.01.2025).
- Maszewski M., 2025, *Łódź – uchwała krajobrazowa (nie)obowiązująca po okresie dostosowania*, <https://jetline.pl/ustawa-krajobrazowa/lodz-uchwala-krajobrazowa-nieobowiazujaca-po-okresie-dostosowania/> (dostęp: 21.01.2025).
- Miasto Kraków, 30.06.2022, *Zasady dostosowania reklam do uchwały krajobrazowej*, [https://youtu.be/HYS2td\\_3VxY](https://youtu.be/HYS2td_3VxY) (dostęp: 25.01.2025).
- Nowak M.J. (red.), 2020, *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Olzacki K., Szlachetko J., 2022, *Definicja legalna nośnika reklamowego i jego typów. Wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem”, 13 (2), s. 184-201.
- Osojca-Kozłowska S., 2020, *Polityka reklamowa i jej efekty w zakresie poprawy estetyki miast*, „Poszerzamy Horyzonty”, t. XIX, cz. I, s. 617-628.
- Projekt uchwały z 2021 r. Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/376/51240/projekt-uchwaly-w-sprawie-zasad-i-warunkow-sytuowania-obiektow-malej-architektury-tablic-reklamowych-i-urzedzen-reklamowych-oraz-ogrodzen> (dostęp: 7.02.2025).
- Sługocka M., 2020a, *Nowe narzędzia gminy w zakresie planowania przestrzennego*, Warszawa, LEX/el.
- Sługocka M., 2020b, *Uchwała reklamowa w praktyce – poradnik dla gmin*, Warszawa, LEX/el.
- Smertyha J., 2016, *Uchwała reklamowa nowym instrumentem ochrony krajobrazu*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ”, 5 (27).
- Uchwała nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. z 2016 r. poz. 5588).
- Uchwała nr XLVIII/1465/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska (Dz. Urz. Woj. z 2018 r. poz. 1034).
- Uchwała nr XXV/697/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (Dz. Urz. Woj. z 2020 r. poz. 1373).
- Uchwała nr XXXVI/908/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (Dz. Urz. Woj. z 2020 r. poz. 1984).

Uchwała nr LXXXVIII/1671/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 11 lipca 2023 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania (Dz.Urz. Woj. z 2023 r. poz. 7054).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.).

Waluś M., 10.01.2023, *Kraków odkryty spod banerów i billboardów. „Był Hongkong, a będzie pustynia”*, <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/uchwala-krajobrazowa-w-krakowie-ponad-11-mln-zl-kar-za-nielegalne-reklamy/bswl4cz> (dostęp: 21.01.2025).

## ANALYSIS OF METHODS FOR COMMUNICATING ADVERTISING RESOLUTIONS. THE CASE OF G8 CITIES

### Summary

Amendments to the Spatial Planning and Development Act concerning landscape protection have empowered municipal councils to adopt advertising resolutions, with the primary objective of ensuring compliance with spatial order principles. While the potential of these documents is undeniable, their practical implementation raises significant legal, economic, social, and visual controversies. Therefore, this article examines the practical reception of advertising resolutions, focusing on the structural elements (zoning, adaptation periods, definitions) used in selected documents and the methods of their communication, particularly in terms of accessibility and comprehensibility for various stakeholders. The study material consists of eight resolutions or their drafts from Poland's largest cities, the so-called G8. By comparing the resolutions of the largest cities, one can closely examine the legislative, social, and administrative challenges encountered in the process of implementing new regulations. The identified and analyzed characteristics of individual documents have been presented in the table. The analysis concludes with the formulation of best practices for effectively communicating resolutions and designing their structural framework. This will be applicable in the context of inevitable amendments and the drafting of new advertising resolutions, for example, for smaller municipalities.

**Keywords:** landscape/advertising resolution, spatial order, ad

Michał FENGLER<sup>1</sup>, Agnieszka RUMIEŻ<sup>2</sup>

## **PROBLEMATYKA BRAKU POŁĄCZENIA PROCEDURY WYDAWANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY Z ROZPORZĄDZENIEM W SPRAWIE WARUNKÓW TECHNICZNYCH, JAKIM POWINNY ODPOWIADAĆ BUDYNKI I ICH USYTUOWANIE**

Celem niniejszego artykułu było zbadanie słuszności dodania do przepisów odrębnych – branych pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (DWZ) – przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Na przykładzie wydania decyzji o warunkach zabudowy zilustrowano problem wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy z powodu braku połączenia procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy z Rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Po przeprowadzeniu analizy przedstawionego przypadku można stwierdzić, że dołączenie Warunków technicznych... do zestawu przepisów odrębnych zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwoliłoby uniknąć wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy. Tym samym problem zdefiniowany w artykule mógłby zostać wyeliminowany, a wraz z nim jego konsekwencje, które opisano w pracy. Ponadto zaproponowane rozwiązanie poruszanej problematyki umożliwiłoby wyeliminowanie przypadków wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy oraz pomogłoby w uświadamianiu inwestorów już na pierwszym etapie inwestycyjnym o braku możliwości realizacji planowanej inwestycji.

**Słowa kluczowe:** decyzja o warunkach zabudowy, Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, niewykonalność zapisów DWZ

---

<sup>1</sup> Słuchacz studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska. Urząd Gminy Tarnowo Podgórne, Wydział Zagospodarowania Przestrzennego.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0001-7367-8240.

## **1. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI BADAWCZEJ**

### **1.1. Cel i uzasadnienie problemu badawczego**

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie problemu przypadków niewykonalności decyzji o warunkach zabudowy (DWZ). Sytuacja taka występuje, według diagnozy autorów, ze względu na brak uwzględnienia Warunków technicznych... [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie] jako przepisów odrębnych branych pod uwagę przy wydawaniu DWZ. Powyższy artykuł ma na celu przedstawienie i analizę zdefiniowanego tutaj problemu oraz zaproponowanie rozwiązania pozwalającego uniknąć wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy.

Warto zaznaczyć, że Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie są rozpatrywane dopiero na etapie pozwolenia na budowę, co skutkuje możliwością wystąpienia opisanej powyżej sytuacji. Jest to przypadek raczej rzadki. Autorom nie są znane statystyki występowania takich przypadków, w szczególności gmina Tarnowo Podgórne takich nie ma. W ciągu 10 lat doświadczenia autora artykułu przypadków takich odnotowano zaledwie 3. Najczęściej sytuacja występuje podczas ustalania warunków zabudowy dla funkcji usługowej, która obciążona jest większymi restrykcjami aniżeli funkcja mieszkaniowa.

Niemniej waga problemu nie leży w częstości występowania, lecz wynika, w opinii autorów, z kilku innych istotnych powodów. Po pierwsze, powyższa sytuacja może doprowadzić m.in. do obniżeniem zaufania obywateli do organów jednostek samorządowych. Ponadto bardzo często przygotowanie dokumentacji wymaganej do uzyskania pozwolenia na budowę wiąże się z poniesieniem kosztów finansowych oraz ze zdefiniowaniem planów inwestycyjnych, a często także życiowych inwestora. Niewykonalność decyzji o warunkach zabudowy może również stanowić podstawę do odszkodowania za poniesione koszty lub zakup nieruchomości bez możliwości zabudowy w sposób założony przez kupującego działkę z ustalonymi warunkami zabudowy.

### **1.2. Proponowane rozwiązanie naprawcze – teza**

Zdaniem autora podstawową przyczyną powstania problemu wydawania niewykonalnych DWZ jest brak Rozporządzenia o warunkach technicznych... w spisie przepisów odrębnych, do których odwołuje się art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dołączenie tego rozporządzenia do wzmiankowanego zestawu przepisów odrębnych pozwoliłoby uniknąć wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy.

### **1.3. Metodologia**

W pierwszej kolejności zostanie przedstawiona zwięzła analiza procedury oraz podstawy prawnej wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz wybranych zapisów z warunków technicznych. Umożliwi ona zrozumienie istoty występowania potencjalnej niewykonalności decyzji o warunkach zabudowy.

Następnie zostanie przytoczona i omówiona przykładowa procedura uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (studium przypadku), która ma na celu zilustrowanie okoliczności występowania przypadku niewykonalności DWZ na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Analizowany przykład pochodzi z obszaru gminy Tarnowo Podgórne, gdzie autor zauważył wskazany powyżej problem. Użyte zostaną m.in. metody graficzne.

Całość zostanie zwieńczona podsumowaniem, które udowadnia skuteczność zaproponowanego działania naprawczego. Ponadto wprowadzona zostanie dyskusja, która w ramach logicznej argumentacji bada konsekwencje proponowanych zmian.

## **2. PROBLEM NIEWYKONALNOŚCI DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY**

### **2.1. Procedura oraz podstawa prawna wydawania decyzji o warunkach zabudowy**

Tematyka związana z procedurą wydawania decyzji o warunkach zabudowy wydawanych na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bardzo dobrze znana i została szeroko omówiona. Jednym z niepodjętych dotąd tematów są sytuacje wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które są niewykonalne w związku z późniejszą weryfikacją planowanej inwestycji pod względem zgodności z Rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w starostwie powiatowym lub urzędzie miasta na prawach powiatu.

W pierwszej kolejności zostaną krótko opisane procedura i podstawa prawna wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co umożliwi właściwe rozpoznanie występowania podjętej w artykule problematyki.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje się na podstawie art. 104 i 107 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 59 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jedynie na wniosek inwestora.

Procedura wydania decyzji o warunkach zabudowy składa się z wielu czynności mających wpływ na orzeczenie ustalone w decyzji. W sytuacji gdy na

wnioskowanym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ administracji publicznej podejmuje czynności wynikające z przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 59 wymienionej ustawy w przypadku braku planu miejscowego dla budowy ww. obiektu wydaje się decyzję o warunkach zabudowy.

Ustawodawca wskazuje, jakie przesłanki należy spełnić, by móc wydać taką decyzję. Przesłanki wydania decyzji są określone w art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W niniejszej sprawie spełnione są wszystkie przesłanki określone w powołanym przepisie. W świetle powyższego ustalono niniejsze warunki zabudowy. W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznacza się wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany. Granice obszaru analizowanego wyznacza się m.in. na kopii mapy zasadniczej w skali 1 : 500 lub 1 : 1000 stanowiącej część graficzną niniejszej analizy w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontowej granicy przedmiotowej działki, nie mniejszej jednak niż 50 m, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Za front działki przyjmuje się część przedmiotowej działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działki. Po przeprowadzeniu analizy stanu faktycznego i prawnego obszaru analizowanego przedmiotowej inwestycji ustala się, czy zostały spełnione wszystkie warunki art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a planowana inwestycja nie narusza ładu przestrzennego i przepisów odrębnych. Następnie dokonuje się uzgodnień zgodnie z art. 53 i art. 60 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po wykonaniu wszystkich czynności wynikających z tej ustawy oraz zawiadomieniu stron postępowania o możliwości zapoznania się z zebranymi w postępowaniu dowodami wójt gminy wydaje decyzję o warunkach zabudowy.

Podstawa prawna wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest uregulowana przede wszystkim w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- art. 4 ust. 2 – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 59 – zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części...
- art. 60 ust. 1 – decyzje o warunkach zabudowy wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) po uzgodnieniu z odpowiednimi organami administracji publicznej i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi;
- art. 61 ust. 1 pkt 5 – decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby można było wydać decyzję o warunkach zabudowy. Z punktu widzenia podjętego w artykule problemu najistotniejszym przepisem jest art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładający obowiązek weryfikacji wniosku o DWZ z przepisami odrębnymi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że nie chodzi w tym przypadku o przepisy dotyczące Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale przepisy odrębne, wymagane do dokonania oceny zgodności zamierzenia inwestycyjnego, takie jak: Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

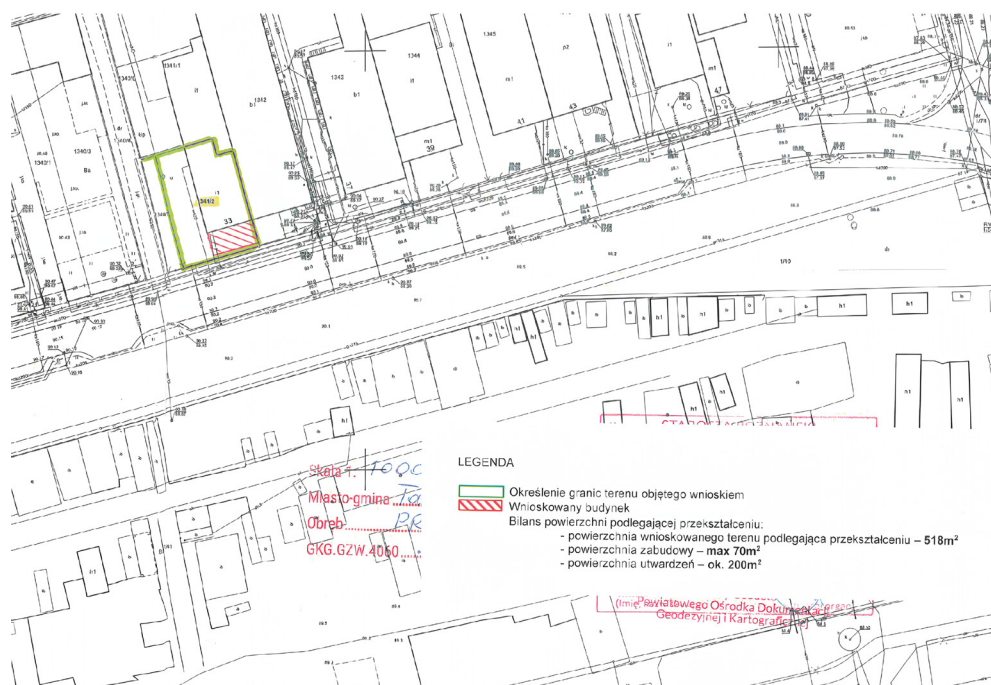
## **2.2. Wybrane zagadnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie**

W związku z obszernością Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w niniejszym artykule zostanie przytoczony tylko ten paragraf, który dotyczy możliwości realizacji budynku oraz lokalizacji budynków na inwestowanej działce, czyli jest najistotniejszy z punktu widzenia rozważań podjętych w tej pracy:

- § 12, który m.in. reguluje i określa, jak należy sytuować budynek względem granicy działek sąsiednich.

## **2.3. Przykładowa procedura wydania decyzji o warunkach zabudowy stworzona w celach badawczych**

W celu przybliżenia problemu badawczego zostanie przedstawiony przykład procedury wydania decyzji o warunkach zabudowy dla rozbudowy budynku usługowego w granicy z działką nr 1342, na terenie działki nr ewid. 1341/2, obręb Przeźmierowo, gmina Tarnowo Podgórne (zob. rys. 1).



Rys. 1. Załącznik graficzny do wniosku przedstawiający planowaną inwestycję

### 2.3.1. Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu dla potrzeb wydania decyzji o warunkach zabudowy nr WZP.6730...

*Na podstawie art. 61 ust. 5a i 6 oraz art. 67 ust. 3 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wydanych do nich 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 oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, przepisów odrębnych oraz inwentaryzacji terenu, na wniosek Pana ..., ul. ..., 62-081 Przeźmierowo z dnia ... w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla rozbudowy budynku usługowego na terenie działki o nr ewid. 1341/2 i 1341 położonej przy ulicy Rzemieśniczej w miejscowości Przeźmierowo, gmina Tarnowo Podgórne, w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-6 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalono, co następuje:*

- 1) **Wyznaczenie obszaru analizowanego:** w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy

ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany. Granice obszaru analizowanego wyznaczono na kopii mapy zasadniczej w skali 1 : 1000 stanowiącej część graficzną niniejszej analizy w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, tj. 60,0 m, i przeprowadza się na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

2) **Stan faktyczny terenu objętego wnioskiem:** teren zabudowany.

3) **Dostęp do drogi publicznej (nr ewid. działki, kategoria, właściciel/zarządzający):**

– dojazd od strony drogi publicznej – drogi gminnej o nr ewid. działki 1/29, ulicy Rzemieślniczej.

4) **Możliwości obsługi w zakresie infrastruktury technicznej:**

- sieć wodociągowa,
- sieć elektroenergetyczna,
- sieć gazociągowa,
- sieć kanalizacji sanitarnej,
- linia telefoniczna.

5) **Funkcja zabudowy i zagospodarowania terenu w obrębie obszaru analizowanego:**

– funkcja zabudowy sąsiedniej (na podstawie wizji lokalnej i mapy): zabudowa usługowa, zabudowa mieszkaniowo-usługowa, zabudowa produkcyjno-usługowa, inne budynki niemieszkalne.

6) **Cechy zabudowy i zagospodarowania terenu w obrębie obszaru analizowanego:**

a) **linia zabudowy istniejących budynków (na podstawie wizji lokalnej i mapy):**

– zabudowa zlokalizowana jest w odległości ok. 0,50-260,0 m od linii rozgraniczającej drogę o nr ewid. działki 1/29, ulicę Rzemieślniczą,

b) **wskaźnik wielkości powierzchni istniejącej zabudowy w stosunku do powierzchni działki (obliczona szacunkowo na podstawie mapy):**

– zróżnicowany, średni wskaźnik tej wielkości dla obszaru analizowanego wynosi 37%,

c) **szerokość elewacji frontowej istniejącej zabudowy (na podstawie wizji lokalnej i mapy):**

– zróżnicowana, średnia szerokość elewacji frontowej z tolerancją 20% wynosi 10,0 m,

d) **wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej (gzymsu, attyki) istniejącej zabudowy (na podstawie wizji lokalnej):** nie wyższa niż 5,0 m przy dachach pochylonych, nie wyższa niż 6,0 m przy dachach płaskich,

e) **wysokość istniejącej zabudowy (na podstawie wizji lokalnej):** nie wyższa niż 9,0 m,

f) geometria dachów istniejącej zabudowy (na podstawie wizji lokalnej): występują dachy pochyle i płaskie.

Nr ewid. działki	Rodzaj zabudowy	Powierzchnia działki [ha]	Powierzchnia zabudowy [%]	Linia zabudowy istniejących budynków [m]	Szerokość elewacji frontowej [m]	Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej [m]	Geometria dachów istniejących budynków
1/41	usługowa	10,4190	4,5	0,50-260,0	4,0; 6,0; 8,0; 12,0; 4,0; 4,0; 8,0; 5,0; 7,0; 4,0; 5,0; 5,0; 5,0; 14,0; 15,0; 6,0; 10,0; 12,0; 10,0; 10,0; 11,0; 16,0; 5,0; 15,0; 6,0; 7,0; 4,0; 3,0; 6,0; 10,0; 7,0; 6,0; 5,0; 7,0; 10,0; 11,0; 5,0; 9,0; 6,0; 7,0; 3,50; 25,0; 3,50; 9,0; 11,0; 17,0; 15,0; 10,0; 5,0; 8,0; 8,0; 4,0; 19,0; 10,0; 5,0; 5,0; 18,0; 21,0; 5,0; 9,0; 10,0; 16,0; 15,0; 12,0; 10,0; 10,0	<5,0	pochyle, płaskie
1338	produkcyjno-usługowa	0,1283	28,8	6,0-55,50	12,50; 58,0	<6,0	płaskie
1339		0,1283					
1340/1		0,0405					
1340/3		0,0947					
1341/1	inny budynek niemieszkalny	0,0766	34,7	24,0	11,0	<5,0	płaski
1342	usługowa	0,1282	62,6	6,0	15,0	<5,50	płaski
1343		0,1281	53,4	6,0	15,0	<5,50	płaski
1344	mieszkanowo-usługowa	0,1280	36,1	10,0	15,0	<5,0	płaski
1345		0,1278	38,6	10,0-58,0	6,0; 15,0	<5,0	płaskie
<b>ŚREDNIA</b>			<b>37,0</b>		<b>10,0</b>		

7) *Ustalenie, czy inwestycja może znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu obowiązujących przepisów: inwestycja musi być zgodna z przepisami Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.*

Załączniki: część graficzna rys. 2.



Rys. 2. Załącznik graficzny analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu

### 2.3.2. Decyzja o warunkach zabudowy

Tarnowo Podgórne, dnia ..., roku ...

WZP. 6730...

#### **DECYZJA**

##### **o warunkach zabudowy**

Na podstawie art. 104 i 107 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) oraz art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 59 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) po rozpatrzeniu wniosku:

**Pana ...**

**ul. ...**

**62-081 Przeźmierowo**

z ... w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla rozbudowy budynku usługowego na terenie działki o nr ewid. 1341/2 położonej przy ulicy Rzemieślniczej w miejscowości Przeźmierowo, gmina Tarnowo Podgórne, po stwierdzeniu, że teren i rodzaj inwestycji spełnia wymogi art. 61 ust. 1, pkt 1-6 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **ustalam** następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu:

- 1) ustalenia dotyczące funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu: **rozbudowa budynku usługowego;**
- 2) rodzaj zabudowy: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;
- 3) ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego:
  - a) nieprzekraczalne linie zabudowy określono na załączniku graficznym do niniejszej decyzji,
  - b) powierzchnia zabudowy projektowanej rozbudowy budynku: nie więcej niż 65,0 m<sup>2</sup>,
  - c) minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 5% powierzchni działki,
  - d) wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej projektowanej rozbudowy budynku (spodu gzymsu, attyki, okapu głównego dachu): nie więcej niż 5,0 m od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem,
  - e) szerokość elewacji frontowej projektowanej rozbudowy budynku: nie więcej niż 11,0 m,
  - f) liczba kondygnacji nadziemnych projektowanej rozbudowy budynku: 1,
  - g) rodzaj dachu, ukształtowanie głównych połaci dachowych projektowanej rozbudowy budynku: dach dwuspadowy o połaciach zbiegających się symetrycznie w kalenicy, pokrycie – dachówka lub blacha,
  - h) kąt nachylenia głównych połaci dachu projektowanej rozbudowy budynku: 12°-30°,

- i) wysokość kalenicy projektowanej rozbudowy budynku: nie wyżej niż 5,0 m od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem,*
  - j) ustala się usytuowanie głównej kalenicy bryły projektowanej rozbudowy budynku równolegle lub prostopadle do frontowej nieprzekraczalnej linii zabudowy określonej na załączniku graficznym do niniejszej decyzji,*
  - k) przy projektowaniu inwestycji należy zachować obowiązujące przepisy prawa budowlanego – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. oraz ustalenia Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,***
- 4) *ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zdrowia ludzi: w czasie realizacji inwestycji oraz podczas eksploatacji inwestycji należy zapobiegać i przeciwdziałać zmianom powierzchni ziemi poprzez niedopuszczenie do niszczenia lub uszkodzenia jej powierzchni, niekorzystne przekształcanie jej budowy w wyniku składowania odpadów oraz poprzez odprowadzanie ścieków;*
  - 5) *ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej: jeżeli zostanie odkryty przedmiot, podczas prowadzenia prac budowlanych, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, należy wstrzymać wszelkie prace oraz powiadomić odpowiednie służby ochrony zabytków;*
  - 6) *ustalenia dotyczące obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej:*
    - a) dostęp do drogi publicznej – z drogi gminnej o nr ewid. działki 1/29, ulicy Rzemieślniczej,*
    - b) minimalna liczba miejsc postojowych – 2,*
    - c) dostawa wody – na dotychczasowych zasadach, zgodnie z przepisami odrębnymi,*
    - d) zasilanie w energię elektryczną – na dotychczasowych zasadach, zgodnie z przepisami odrębnymi,*
    - e) odprowadzanie ścieków – na dotychczasowych zasadach, zgodnie z przepisami odrębnymi,*
    - f) odprowadzanie wód opadowych – na terenie własnej działki, zgodnie z przepisami odrębnymi,*
    - g) gospodarowanie odpadami – gromadzenie odpadów w pojemnikach na terenie działki i wywóz na składowisko w ramach systemu gminnego,*
    - h) kolizje i skrzyżowania z istniejącym uzbrojeniem podziemnym i nadziemnym należy zaprojektować i zrealizować po uzgodnieniu z gestorem sieci, zgodnie z obowiązującymi przepisami;*
  - 7) *wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich:*
    - a) zabudowa i zagospodarowanie terenu nie mogą ograniczać dostępu do drogi publicznej dla innych działek,*

- b) zabudowa i zagospodarowanie terenu nie mogą ograniczać korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz środków łączności dla obiektów zlokalizowanych na innych działkach,
  - c) zabudowa i zagospodarowanie terenu nie mogą ograniczać dostępu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi (osób trzecich),
  - d) w projekcie technicznym należy zastosować takie rozwiązania, aby nie wnosić dodatkowych uciążliwości na tereny sąsiadujące, w zakresie zanieczyszczenia powietrza, hałasu i drgań,
  - e) realizacja inwestycji nie może zmieniać stosunków wodnych na sąsiednich działkach osób trzecich;
- 8) linie rozgraniczające teren inwestycji przedstawiono na mapie zasadniczej w skali 1 : 1000 będącej załącznikiem do niniejszej decyzji, linią łamaną określoną literami ABCDEF;
- 9) inne warunki:
- w przypadku, kiedy uszkodzenie urządzeń drenarskich zostało spowodowane przez właściciela danej nieruchomości, zobowiązany jest on do ich naprawy na własny koszt;
  - należy zachować zgodne z przepisami prawa budowlanego i Polskimi Normami odległości projektowanych obiektów od infrastruktury podziemnej i nadziemnej przebiegającej przez teren objęty wnioskiem i w jego bezpośrednim otoczeniu.

### **UZASADNIENIE**

Na terenie objętym wnioskiem nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku planu organ administracji publicznej podjął czynności wynikające z przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 59 wymienionej ustawy w przypadku braku planu miejscowego dla budowy ww. obiektu wydaje się decyzję o warunkach zabudowy. Ustawodawca wskazuje, jakie przesłanki należy spełnić, by móc wydać ww. decyzję. Przesłanki wydania decyzji są określone w art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W niniejszej sprawie spełnione są wszystkie przesłanki określone w powołanym przepisie. W świetle powyższego ustalono niniejsze warunki zabudowy. W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznacza się wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany. Granice obszaru analizowanego wyznaczono na kopii mapy zasadniczej w skali 1 : 1000 stanowiącej część graficzną niniejszej analizy w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontowej granicy przedmiotowego terenu, nie mniejszej jednak niż 50,0 m; tj. 60,0 m. Za front terenu przyjęto wnioskowaną część przedmiotowej działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (zgodnie z art. 61 ust. 5a Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Po

przeprowadzeniu analizy stanu faktycznego i prawnego obszaru analizowanego przedmiotowej inwestycji ustalono, iż zostały spełnione wszystkie warunki art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a planowana inwestycja nie narusza ład przestrzennego i przepisów odrębnych. Na działkach znajdujących się w terenie analizowanym znajdują się zabudowa usługowa i produkcyjna umożliwiającą ustalić podstawowe parametry wnioskowanego obiektu w oparciu o 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, tj.:

- 1) linii zabudowy;
- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- 3) szerokości elewacji frontowej;
- 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Projekt decyzji uzyskał pozytywne uzgodnienia zgodnie z art. 53 i art. 60 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zwrócić uwagę na fakt obowiązku zaprojektowania i realizacji planowanej inwestycji w oparciu o decyzje o pozwoleniu na budowę, a tym samym zgodnie z ustaleniami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Katalog przepisów odrębnych, przez których pryzmat, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonywana jest ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego, zależy od położenia terenu będącego przedmiotem ustaleń. Do przepisów tych niewątpliwie zaliczyć należy m.in. regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich, a także przepisy sanitarne, unormowania z zakresu prawa geologicznego i górniczego. Określony w art. 61 ust. 1 pkt 5 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunek zgodności decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi nie dotyczy natomiast przepisów określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki. Normy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zostały wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, mają więc zastosowanie do późniejszego etapu inwestycyjnego – to projektowany i wznoszony obiekt musi im odpowiadać. Zgodność z nimi nie jest wymagana na etapie ustalania przeznaczenia terenu, określenia sposobów zagospodarowania i warunków planowanej zabudowy. Nie może być zatem przedmiotem badania w tym postępowaniu (zob. Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1302/12; Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 267/11). Ponadto tutejszy Urząd zwraca

uwagę, aby wnioskodawca zweryfikował wykonalność powyższej decyzji w oparciu o założenia przytoczonego rozporządzenia. Strony miały zapewniony udział w postępowaniu na wszystkich jego etapach. Stosownie do wymagań art. 10 KPA zostały skutecznie powiadomione o możliwości zapoznania się z całym zgromadzonym materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i w wyznaczonym terminie nie skorzystały z przysługującego jej prawa i nie wniosły uwag do zebranych materiałów dowodowych. Wobec czego należało orzec, jak wyżej.

- 1) Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie rodzi praw do terenu, nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich oraz nie upoważnia Inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych.
- 2) Wnioskodawcy, który nie uzyskał prawa do terenu, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy.
- 3) W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy.
- 4) Projektowane obiekty budowlane winny spełniać wymogi określone w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.
- 5) Niniejsza decyzja nie uniemożliwia ani w istotny sposób nie ogranicza korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z przeznaczeniem oraz nie powoduje zmiany wartości nieruchomości.

### **POUCZENIE**

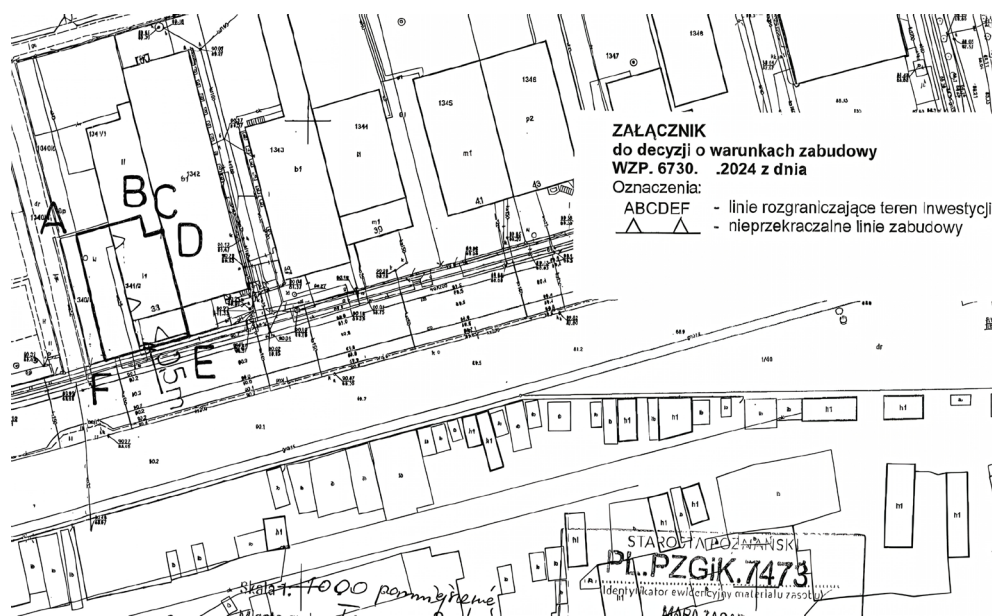
**Od niniejszej decyzji służy prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania za pośrednictwem tutejszego organu.**

#### **Załączniki:**

- 1) Część graficzna decyzji na kopii mapy zasadniczej
- 2) Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu
- 3) Część graficzna analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu

#### **Otrzymują:**

- 1) Strony postępowania według rozdzielnika
- 2) a/a



Rys. 3. Załącznik graficzny do przykładowej decyzji o warunkach zabudowy

Przedstawiona na rysunku 1 planowana inwestycja miałaby być realizowana w granicy z działką sąsiednią. Brak możliwości uwzględnienia ustaleń § 12 Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie podczas weryfikacji wniosku i wykonywania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu będzie skutkowało wydaniem niewykonalnej decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ zgodnie z § 12 Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie ma możliwości zrealizowania budynku usługowego w granicy z działką sąsiednią.

### 3. PODSUMOWANIE

Wymogiem, który został ustanowiony w art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest zgodność decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi, których zakres został podany w podrozdziale 2.1 niniejszego artykułu. W tym zakresie przedmiotem kontrowersji pozostaje zagadnienie, czy wymóg ten obejmuje przepisy Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Według orzecznictwa sądowego, m.in. w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. Akt II OSK 2151/12, ocena spełnienia Warunków technicznych należy do kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i jest przedmiotem postępowania w przedmiocie uzyskania

pozwolenia na budowę. I o ile nie należy podważać powyższego wyroku, trzeba zwrócić uwagę na możliwość dodania do listy przepisów odrębnych weryfikowanych podczas procedury ustania warunków zabudowy rozporządzenia Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższe podyktowane jest faktem, iż decyzja o warunkach zabudowy jest pierwszym etapem realizacji inwestycji budowlanej określającej przede wszystkim możliwość realizacji inwestycji na danym terenie, w związku z czym, jeśli (tak jak w przykładzie) istnieje możliwość ustalenia warunków zabudowy na podstawie przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie istnieje możliwość wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie tych warunków zabudowy, to doprowadzamy do sytuacji wydawania niewykonalnych decyzji administracyjnych.

W przykładzie opisanym w podrozdziale 2.3 zobrazowano problem wynikający z braku połączenia procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy z Warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Udowodniono, że poruszony problem prowadzi do wydawania niewykonalnych DWZ i tym samym braku możliwości uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę na jej podstawie.

Po przeprowadzeniu analizy przedstawionego przypadku można stwierdzić, że dołączenie Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie do zestawu przepisów odrębnych zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwoliłoby uniknąć wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy. Tym samym problem zdefiniowany w artykule mógłby zostać wyeliminowany, a wraz z nim jego konsekwencje, które opisano we wprowadzeniu. Takie rozwiązanie pomogłoby w uświadamianiu inwestorów już na pierwszym etapie inwestycyjnym o braku możliwości realizacji planowanej inwestycji.

#### 4. DYSKUSJA

Dołączenie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie do zestawu przepisów odrębnych zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwoliłoby uniknąć wydawania niewykonalnych decyzji o warunkach zabudowy – jak zostało wykazane powyżej.

Warto jednak zaznaczyć, że powyższa zmiana musiałaby nastąpić na poziomie ustawodawczym, czyli należałoby wprowadzić bezpośredni zapis w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto zmiana ta wiązałaby się z poszerzeniem zakresu wymaganych kompetencji, ale także uprawnień przedstawicieli administracji. Z perspektywy urzędnika taka modyfikacja nie byłaby kłopotliwa. Nie ma bowiem problemu związanego z brakiem wykwalifikowanej kadry pracowników samorządowych urzędów gmin, tym bardziej że w praktyce urzędniczej już

na etapie DWZ wykonuje się nieformalną analizę zapisów Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Niemniej należałoby przeprowadzić szkolenia dla pracowników w zakresie zwiększania kwalifikacji, ale także ujednoczenia standardów rozumienia zapisów Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Z perspektywy architekta poszerzenie kompetencji i uprawnień urzędnika na etapie wydawania DWZ wiąże się jednak z pewnym ryzykiem. Twórcza interpretacja zapisów Warunków technicznych... stanowi jeden z ważniejszych parametrów projektowania architektonicznego w Polsce. Proces ten leży w rękach architektów obciążonych wysoką odpowiedzialnością w zakresie dobrych praktyk zawodowych, ale także odpowiedzialnością prawną. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że przy okazji procedury wydawania pozwolenia na budowę architekt zobowiązany jest do złożenia karnego oświadczenia o zgodności projektu z przepisami, w szczególności z Warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Mimo tego oświadczenia, niejednokrotnie zdarzają się przypadki rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy organami administracyjnymi a projektantami. Ponadto znane są liczne przypadki, w których urzędy wykazują niejednorodne interpretacje tych samych zapisów prawnych.

Proponowane zmiany mogą zatem skutkować dodatkowymi komplikacjami wynikającymi z różnorodności interpretacji wskazanych przepisów przez różne urzędy już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W dalszej kolejności może też wystąpić potrzeba dołączania karnego oświadczenia o zgodności proponowanej zabudowy (szkicu) z przepisami już na etapie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Taka konsekwencja utrudniłaby proces i dostępność uzyskiwania DWZ przez inwestorów, którzy nie mogą (lub nie chcą) sobie na tym etapie pozwolić na konsultacje z architektem.

Niemniej spójność procedur administracyjnych wymaganych w procesie inwestycyjnym jest wartością nie do przecenienia. Dyskusja nad zakresem kompetencji urzędnika, który ma przecież stać na straży dobra wspólnoty gminy, jest więc ciągle aktualna.

## LITERATURA

- Despot-Mładanowicz A., 2021, *Komentarz do art. 61, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX.
- Dumin Ł., Kuźma G., 2020, *Komentarz do art. 61, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. D. Okolski, Legalis.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., 2019, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Małkiewicz B., 2023, *Komentarz do art. 61 Warunki materialnoprawne wydania decyzji o warunkach zabudowy*, LEX.

- Nowak M.J., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, „Samorząd Terytorialny”, 10.
- Nowak M.J., 2020, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Legalis.
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. Akt II OSK 2151/12.
- Zachariasz I., 2023, *Komentarz do art. 61, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

## THE PROBLEM OF THE LACK OF CONNECTION OF THE PROCEDURE FOR ISSUING DECISIONS ON DEVELOPMENT CONDITIONS WITH THE REGULATION ON THE TECHNICAL CONDITIONS THAT BUILDINGS AND THEIR LOCATION SHOULD MEET

### Summary

The purpose of this paper is to examine the validity of adding to the separate provisions taken into account when issuing decisions on development conditions (DWZ) the provisions of the regulation of the Minister of Infrastructure on the technical conditions that buildings and their location should meet. The example of issuing a decisions on development conditions illustrates the problem of unfeasible decisions on development conditions due to the lack of connection between the issuing procedure of decisions on development conditions and the regulation on the technical conditions that buildings and their location should meet. After analyzing the case presented, it can be concluded that attaching technical conditions... to the set of separate regulations contained in Article 61 (1) item. 5 of the Law on Spatial Planning and Development, would avoid the issuance of unenforceable decisions on development conditions. Thus, the problem defined in the article could be eliminated, and with it its consequences, which are described in the article. In addition, the proposed solution to the issue would make it possible to eliminate the issuance of unenforceable decisions on development conditions, and would help to make investors aware, already at the first investment stage, of the impossibility of implementing the planned investment.

**Keywords:** decision on development conditions, technical conditions that buildings and their location should meet, unenforceability of the provisions of the DWZ

Witold TYM<sup>1</sup>, Bartosz KAŹMIERCZAK<sup>2</sup>

## ANALIZA RÓŻNYCH WARIANTÓW ZAGOSPODAROWANIA WÓD OPADOWYCH PRZY WYKORZYSTANIU PLATFORMY SCALGO LIVE NA PRZYKŁADZIE WYBRANEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA

W artykule podjęto tematykę roli i sposobów gospodarowania wodami opadowymi we współczesnym mieście. Miasta stają obecnie przed wyzwaniem dostosowania się do zmian klimatu występujących coraz częściej i w coraz gwałtowniejszej formie. W pracy uwzględniono koncepcje urbanistyczne kładące nacisk na balans pomiędzy terenami zabudowanymi a terenami biologicznie czynnymi, budując rozwiązania mające uodpornić miasta na skutki zmian klimatycznych w związku z zależnościami, jakie występują między zagospodarowaniem wód opadowych, terenami zabudowanymi a obszarami biologicznie czynnymi. Problematyka została zaprezentowana w kontekście obowiązujących w Polsce uwarunkowań legislacyjnych w zakresie planowania przestrzennego, jak i znaczenia wody w kontekście ekologicznym i estetycznym w obszarach zurbanizowanych. Badania przeprowadzono przy użyciu rozwiązań SCALGO Live<sup>3</sup>. Celem artykułu jest prezentacja badań porównawczych trzech wariantów zagospodarowania wód opadowych na przykładzie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) 1917 Łostowice–Trzciniowisko w Gdańsku. Zaprezentowane badania przedstawiają kwestie zagospodarowania wód opadowych oraz ich bezpośredniego wpływu na wielkość obszarów biologicznie czynnych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na potencjał w zakresie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań proekologicznych w skali urbanistycznej.

**Słowa kluczowe:** obszary biologicznie czynne, zagospodarowanie wód opadowych, zmiany klimatu, susza, powódź, podtopienie, polityka wodna

<sup>1</sup> Słuchacz studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska. Gdańskie Centrum Informatyczne w Gdańsku.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0001-8436-6963.

<sup>3</sup> Platforma służąca do modelowania opadów, zarządzania wodami opadowymi oraz modelowaniem podnoszenia mórz w rejonach brzegowych, <https://scalgo.com/pl>.

## 1. WPROWADZENIE

Współczesne miasta stają obecnie przed wyzwaniem dostosowania się do zmian klimatu, które następują coraz szybciej w coraz bardziej gwałtownej formie. Muszą sprostać wymogom inwestorów związanym z realiami rynkowymi, jak również tym narzuconym przez przepisy prawa miejscowego – chodzi tu oczywiście o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Realizacje koncepcji urbanistycznych i architektonicznych powinny znaleźć się docelowo pomiędzy tymi dwoma punktami skrajnymi.

Obecnie coraz większy nacisk położony jest na koncepcje urbanistyczne uwzględniające balans między terenami zabudowanymi a terenami biologicznie czynnymi. Elementem będącym w bezpośrednim związku z tym ostatnim jest także zagospodarowanie wód opadowych oraz wynikająca z tego możliwość rozwoju i wzbogacenia bioróżnorodności terenów biologicznie czynnych. Zagospodarowanie wód opadowych umożliwi uatrakcyjnienie przestrzeni miejskiej, równocześnie rozwiązując problemy wynikające ze zmian klimatycznych. Poprzez zagospodarowanie wód opadowych możemy m.in. w znacznym stopniu rozwiązać problem miejskich wysp ciepła, z którymi boryka się obecnie wiele miast. Zastosowanie wielu form retencji wód wyrównuje też bilans wodny w okresach suszy oraz zagospodarowywanie jej nadmiaru w okresach intensywnych opadów, unikając przy tym podtopień i powodzi. Zatrzymywanie wody przyczynia się również do podniesienia atrakcyjności przestrzeni miejskich, a w konsekwencji – do podniesienia jakości życia mieszkańców miast.

Coraz większa urbanizacja i powiększanie się miast, które stają się miejscem życia dla coraz większej liczby osób, w powiązaniu z następującymi równocześnie zmianami klimatycznym stawiają przed projektantami miast nowe wyzwania, a jednym z nich jest zagospodarowanie wód opadowych z uwzględnieniem wieloaspektowości tego zagadnienia.

Woda od zawsze towarzyszyła człowiekowi, jest nierozzerwalnie związana z życiem i jego podtrzymywaniem. Najtrafniej odzwierciedla to sformułowanie „woda to życie”. Poza wymienionymi wcześniej funkcjami woda w przestrzeni miejskiej może pełnić również funkcje ekologiczne, rekreacyjne, komunikacyjne i estetyczne [Kusińska 2008].

Występujące na całym globie skutki zmian klimatycznych manifestują się m.in. w zaburzeniu cyklu obiegu wody w przyrodzie. Skutki tych zmian odczuwamy też my, mieszkańcy miast na całym świecie, w postaci podtopień, powodzi lub suszy [Januchta-Szostak 2020]. Coraz częściej występują opady nawalne oraz następuje podwyższenie średnich temperatur rocznych w miastach [Januchta-Szostak 2020]. Wychodząc naprzeciw tym problemom, wprowadza się w projektowaniu postulaty zagospodarowania wód opadowych w środowisku miejskim.

Rozpatrując aspekty zagospodarowania wód opadowych, nie możemy zapominać o ich bezpośrednim i funkcjonalnym powiązaniu z rozwojem, utrzymaniem

i przetrwaniem terenów biologicznie czynnych w środowiskach zurbanizowanych oraz ich kluczowym znaczeniu dla jakości życia w mieście [Kozłowska 2008].

Kolejnym problemem miast wynikającym ze zmian klimatycznych jest globalne ocieplenie oraz przekładający się na to wzrost temperatury w miastach określane jako wyspa ciepła. Często powodem takiej sytuacji jest brak zieleni wysokiej, a także nadmierne uszczelnienie nawierzchni w miastach, tzw. betonoza. Tutaj również z pomocą w sposób pośredni przychodzą dobre praktyki zagospodarowania wód opadowych, które przyczyniają się do odbudowy, powiększania i utrzymania terenów biologicznie czynnych odpowiedzialnych za zmniejszanie temperatury w miastach [Karczmarczyk 2011].

Utrzymanie wody w mieście ma ponadto walory bezpośrednio użytkowe, zwłaszcza w śródmieściu, gdzie zagospodarowanie wód opadowych w postaci obiegów zamkniętych tworzy efekty bezpośrednio ekonomiczne (zasilanie toalet oraz zasilanie zieleni i powierzchniowych zbiorników wodnych) [Januchta-Szostak 2008].

Na sam koniec trzeba powiedzieć o innych zaletach wody w przestrzeniach publicznych, takich jak wzbogacenie tych przestrzeni w zakresie ich programu i funkcji. Woda ma także ogromne znaczenie dla poprawy jakości środowiska naturalnego w mieście. Nieoceniony i trudny do oszacowania ekonomicznie jest również emocjonalny wpływ wody na sposób postrzegania przestrzeni przez użytkownika. Różnorodne formy przestrzenne, jakie oferuje woda, takie jak ruch, dźwięk, faktura, odbicia w wodzie, stan skupienia, mają wpływ na odbiór przestrzeni publicznej przez mieszkańców. Wodne formy estetycznie indywidualizują przestrzeń, przyciągają wzrok, skupiają uwagę, ale przede wszystkim dają wszystkim możliwość kontaktu z pięknem natury, którego człowiek zawsze szuka i potrzebuje zwłaszcza w środowiskach miejskich.

## 2. CEL I METODA PRACY

Do badań wykorzystano platformę SCALGO Live, która obejmuje następujące obszary:

- zarządzanie przestrzenią,
- zarządzanie spływami powierzchniowymi,
- zarządzanie zlewnią,
- kształtowanie rozwiązań mitygujących i retencjonujących,
- analizy hydrologiczne.

Jest to również narzędzie planistyczne pozwalające na zarządzanie wszystkimi wymienionymi wcześniej obszarami równocześnie bądź – w zależności od potrzeb – każdym z obszarów osobno.

SCALGO Live ma zebrane wysokiej jakości dane wysokościowe i dane pokrycia terenu w wysokiej szczegółowości, rzędu 1 m, z 12 krajów europejskich. Pozwala to na wykonywanie szczegółowych analiz modelowania zarządzania wodą.

Narzędzie oparte jest na przeglądarce internetowej. Posiada możliwości tworzenia i testowania różnych scenariuszy i wariantów rozwiązań. Platforma pozwala sprawdzić kierunki spływu powierzchniowego i miejsca akumulacji, wyznaczyć zlewnię, rozpoznać bardzo dokładnie topografię terenu. Zapewnia natychmiastową analizę warunków istniejących dotyczących zagospodarowania wody opadowej oraz zarządzania zlewnią.

Identyfikując w SCALGO Live warunki istniejące, mamy możliwość wpływu i zmian na zagospodarowanie terenu oraz sprawdzenia, jak zmiany w tym zagospodarowaniu terenu będą wpływać na warunki spływu wód, zagospodarowanie tych wód i czy będą wpływały na naszą zlewnię.

Z jednej strony analizy służą do oceny sytuacji na bardzo wczesnym etapie, a z drugiej strony możemy kształtować nowe warunki zagospodarowania tej wody, nowe warunki ukształtowania terenu oraz sprawdzać, jaki to będzie miało wpływ na naszą zlewnię, która jest podstawową jednostką planistyczną w gospodarce wodnej. Dane do analiz są praktycznie dostępne natychmiast, dla dużego poziomu szczegółowości. Są na bieżąco, cyklicznie aktualizowane wraz z pojawianiem się aktualizacji nalotów skaningu laserowego NMT<sup>4</sup> na stronie [geoportal.gov.pl](http://geoportal.gov.pl) (skąd pobierane są dane).

W oprogramowaniu w celach porównawczych istnieje możliwość odczytania danych historycznych sprzed 10 czy 15 lat. SCALGO Live ma szeroki zakres map, które możemy wykorzystać do analiz obejmujących działki, uzbrojenie terenu, MZP, MPHP10k czy archiwalne mapy topograficzne i wiele innych. W oprogramowaniu można również importować warstwy zewnętrzne w formacie .shp lub .dxf.

W poniższym zestawieniu całościowo podsumowano możliwości SCALGO:

- planowanie przestrzenne w różnej skali (działki ewidencyjnej, osiedla, zlewni, miasta),
- mitygacja i adaptacja do zmian klimatu (zatrzymywanie wody w miejscu jej wystąpienia),
- planowanie infrastrukturalne,
- planowanie hydrotechniczne i analizy hydrologiczne,
- kształtowanie retencji i przeciwdziałanie skutkom suszy,
- odnawianie zasobów przyrodniczych (odtworzenie terenów mokradłowych, retencja krajobrazowa, zatrzymywanie wody w terenie),
- analizy zmian stosunków wodnych,
- analizy zagrożenia powodziowego.

W zakresie poniższej pracy wykorzystywane będą dwie funkcjonalności SCALGO: odnawianie zasobów przyrodniczych oraz planowanie przestrzenne. Analizy porównawcze SCALGO Live wykonywane są w celu przedstawienia różnych koncepcji i możliwości zagospodarowania przestrzennego oraz zagospodarowania wód opadowych.

<sup>4</sup> NMT – numeryczny model terenu.

### 3. BADANIA WŁASNE

Do badań wybrano część obszaru MPZP 1917 w istniejących granicach Gdańska, który jest jednym z najmniej poddanych zmianom obszarów uwzględniających ingerencję człowieka w krajobraz oraz środowisko naturalne. Wybór miejsca był zdeterminowany warunkami wstępnymi badania zakładającymi jak najmniejszy udział zmian w układzie wodnym czy ukształtowaniu terenu. W badaniach przyjęto założenie o wyborze trzech koncepcji zagospodarowania wód opadowych dla tego samego terenu w celu porównania ich ze sobą:

- koncepcja pierwsza: pozostawienie terenu w formie naturalnej bez jakiegokolwiek ingerencji,
- koncepcja druga: zagospodarowanie terenu z większą dominantą na tereny zabudowane przy wykorzystaniu minimalnego zagospodarowania wód opadowych,
- koncepcja trzecia: zagospodarowanie terenu z większą dominantą na tereny biologicznie czynne wraz z uwzględnieniem bardziej intensywnego zagospodarowania wód opadowych.

Do analizy użyto platformy modelowania i zarządzania wodą SCALGO. Przyjęty opad deszczu dla wszystkich koncepcji wynosił 25 mm. W wyniku analizy porównawczej trzech koncepcji uzyskaliśmy odpowiedź, ile potencjalnie terenów biologicznie czynnych możemy uzyskać dzięki odprowadzaniu lub nie wody deszczowej z analizowanego terenu.

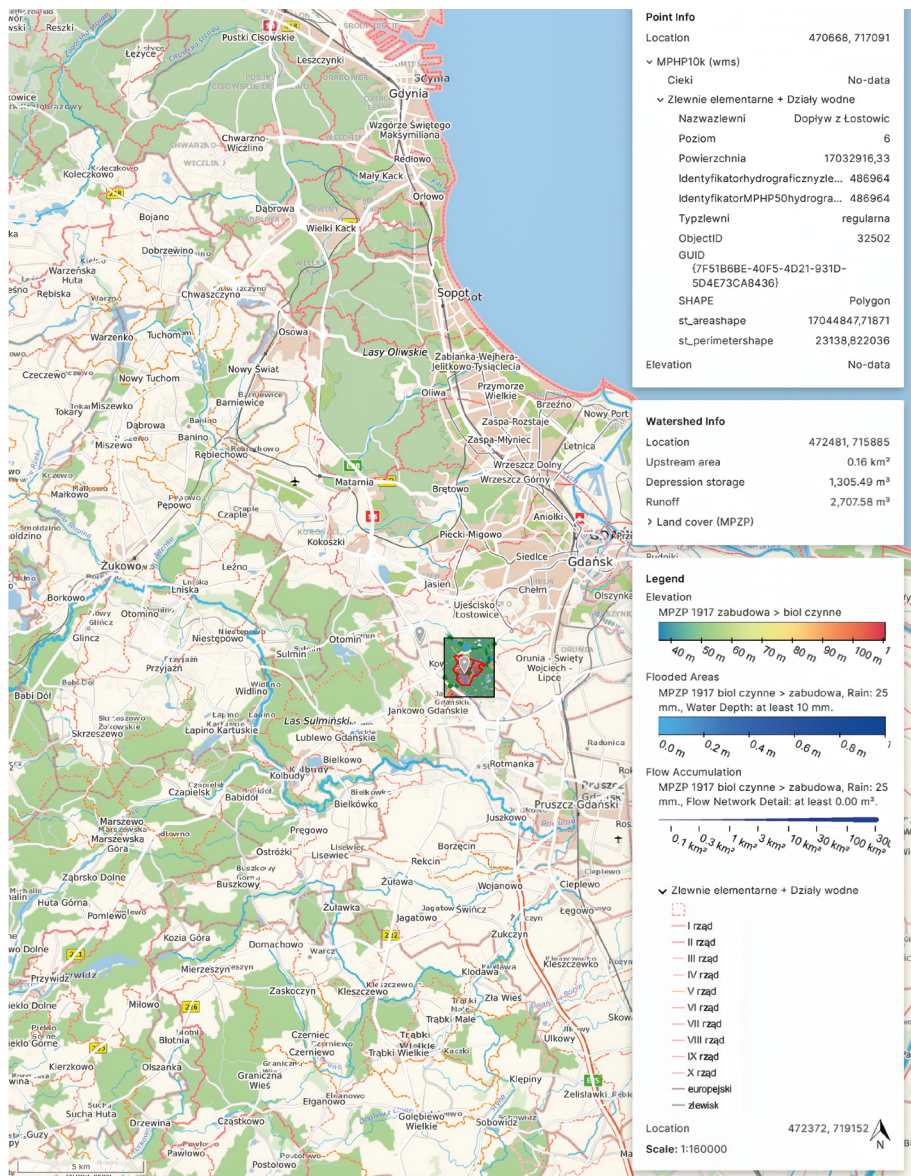
W koncepcji pierwszej w wariantcie zagospodarowania uwzględniającego dominujący charakter terenów zabudowanych oraz większe odprowadzenie wody z analizowanego terenu zastosowano wały oraz rowy. Do powiększenia terenów biologicznie czynnych w koncepcji drugiej oraz zagospodarowania z uwzględnieniem większego pozostawienia wody w rozpatrywanym obszarze zastosowano zbiorniki retencyjne.

Założenia badania:

- analiza obejmuje część MPZP 1917,
- nie uwzględnia istnienia w badanym terenie kanalizacji deszczowej,
- na badany obszar nałożono ten sam rodzaj i ilość zabudowy, uwzględniając przyjęty układ jako takie same warunki wstępne dla przeprowadzanych analiz,
- do wykonywania analiz użyta została platforma modelowania i zarządzania wodą SCALGO Live,
- analizy wykonano za pomocą dostępnych na platformie narzędzi: Flash Flood Mapping (Flooded Areas oraz Flow Accumulation) – analiza spływu powierzchniowego dla dowolnej warstwy opadu.

Do badań porównawczych został wybrany obszar MPZP 1917 zawierający się w granicach administracyjnych Gdańska. Umieszczenie MPZP 1917 oznaczono na rysunku 1. Obszar w zbliżeniu został przedstawiony na rysunku 2 i oznaczony zieloną obwódką. Do wykonania analiz porównawczych rozpatrywanego obszaru zastosowano platformę SCALGO Live wykorzystywaną do obliczeń algorytmów

spływu powierzchniowego – zasoby dostępne na geoportal.gov.pl (numeryczny model terenu). W celu uproszczenia analiz jako obszar badawczy wybrano część MPZP 1917 przeznaczoną pod zabudowę posiadającą stosunkowo duży potencjał do wykorzystania wód opadowych w porównaniu z pozostałymi obszarami przeznaczonymi pod zabudowę w MPZP 1917.



Rys. 1. Rozpatrywany obszar MPZP 1917 na tle Trójmiasta i okolic

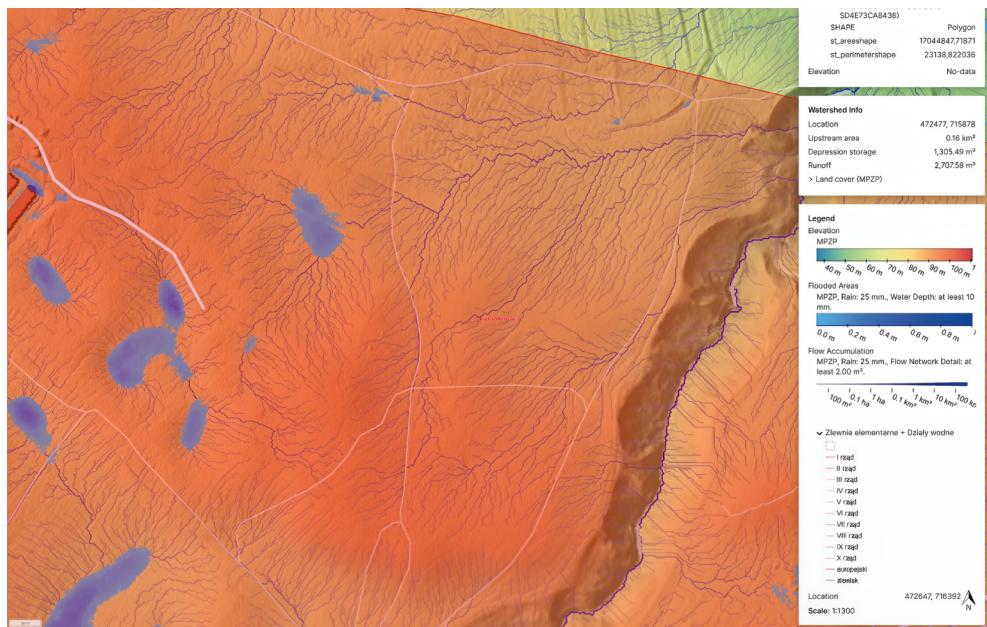


Rys. 2. Zbliżenie na wybrany do badań MPZP 1917

Koncepcja pierwsza – pozostawienie terenu w formie naturalnej bez jakiegokolwiek ingerencji.

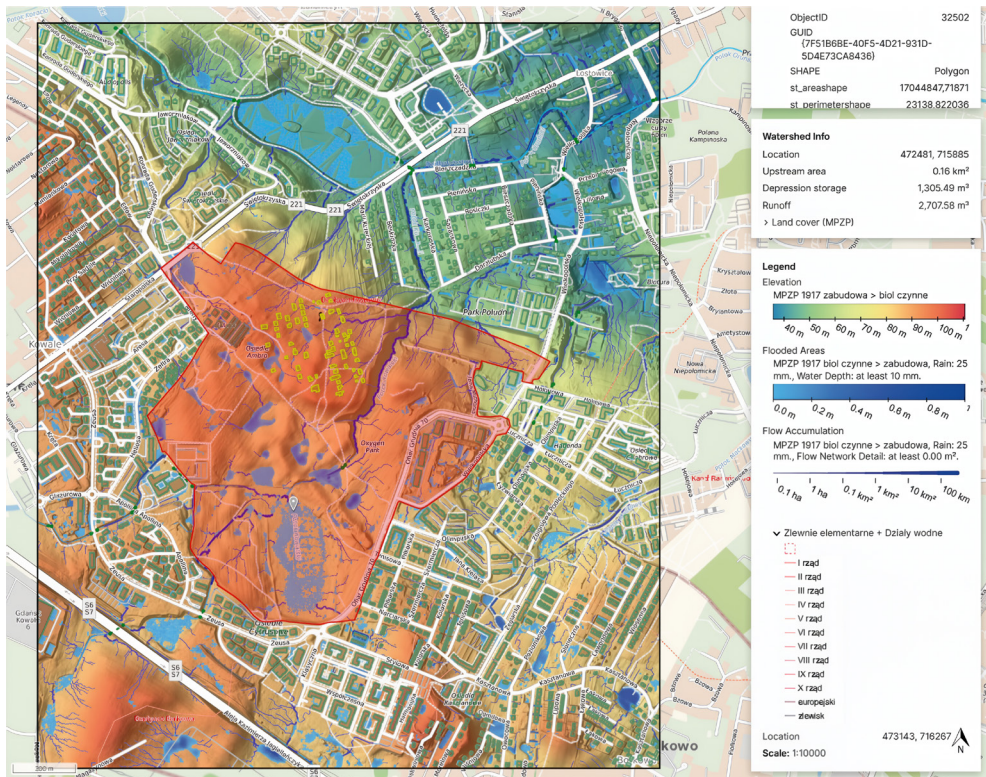


Rys. 3. Widok ogólny na MPZP 1917 wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm w formie naturalnej bez ingerencji (NMT + Flash Flood Mapping (Flooded Areas oraz Flow Accumulation) – analiza sływu powierzchniowego)

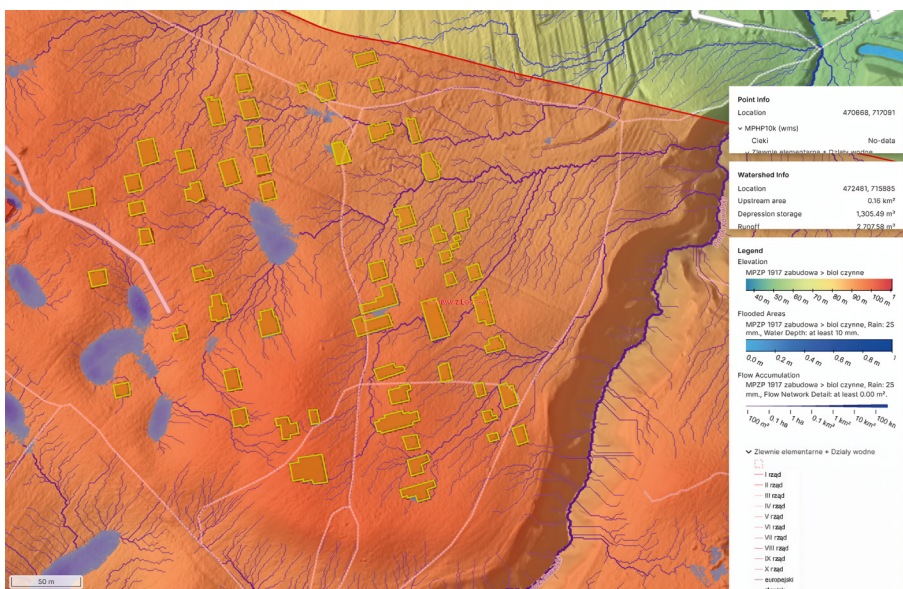


Rys. 4. Widok szczegółowy na rozpatrywany obszar (fragment MPZP 1917) wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm w formie naturalnej bez ingerencji (NMT + Flash Flood Mapping (Flooded Areas oraz Flow Accumulation) – analiza spływu powierzchniowego)

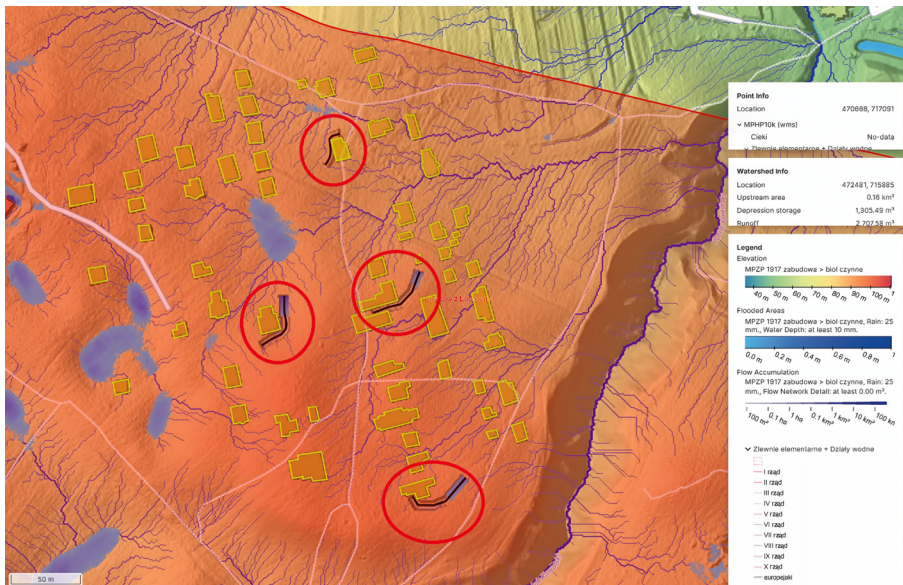
Koncepcja druga – zagospodarowanie terenu z większą dominantą na tereny zabudowane przy wykorzystaniu minimalnego zagospodarowania wód opadowych.



Rys. 5. Widok ogólny na MPZP 1917 wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm wraz z naniesioną zabudową przy koncepcji z dominantą na tereny zabudowane (zabudowa oznaczona żółtym kolorem)

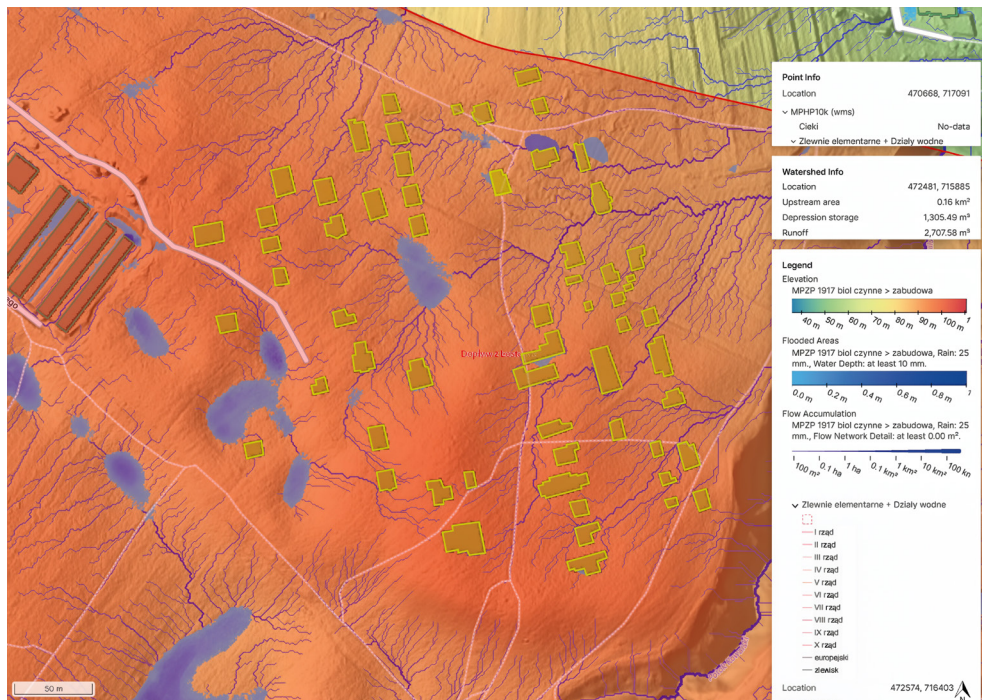


Rys. 6. Widok szczegółowy na rozpatrywany obszar (fragment MPZP 1917) wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm wraz z naniesioną zabudową

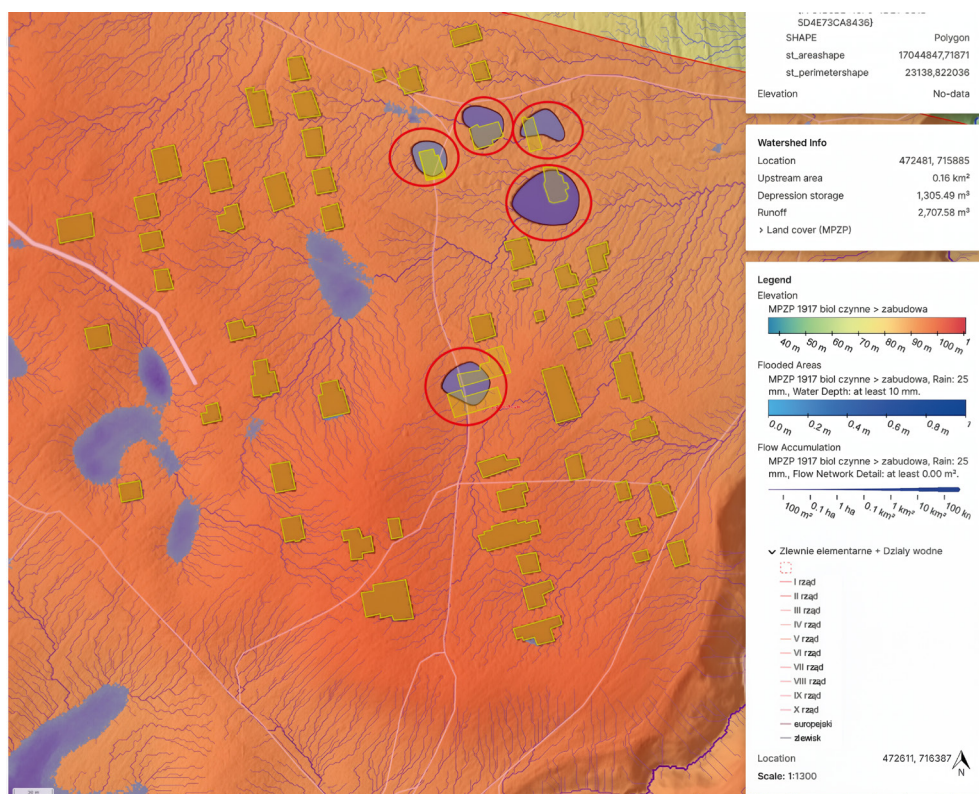


Rys. 7. Widok szczegółowy na rozpatrywany obszar (fragment MPZP 1917) wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm wraz z naniesioną zabudową przy koncepcji z dominantą na tereny zbudowane. Dodano 4 obiekty (3 rowy oraz 1 wał) zaznaczone czerwonymi obwódkami. Wykonane prace zabezpieczają przed podtopieniami sąsiadujące obszary i zabudowania

Koncepcja trzecia – zagospodarowanie terenu z większą dominantą na tereny biologicznie czynne wraz z uwzględnieniem bardziej intensywnego zagospodarowania wód opadowych.



Rys. 8. Widok szczegółowy na rozpatrywany obszar (fragment MPZP 1917) wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm wraz z naniesioną zabudową



Rys. 9. Widok szczegółowy na rozpatrywany obszar (fragment MPZP 1917) wygenerowany w SCALGO Live z opadem 25 mm wraz z naniesioną zabudową przy koncepcji z dominantą na tereny biologicznie czynne. Obwódkami czerwonymi zaznaczono zbiorniki retencyjne powiększające tereny biologicznie czynne na rozpatrywanym obszarze. Równocześnie widać, że zmniejszył się teren obszarów zabudowanych, budynki „leżące” na zbiornikach retencyjnych nie będą mogły być wybudowane. Powierzchnia obszarów zabudowanych zmniejszy się kosztem obszarów biologicznie czynnych. Wokół zbiorników retencyjnych mogą powstać strefy buforowe z zielenią, które dodatkowo powiększą obszar terenów biologicznie czynnych na rozpatrywanym terenie

#### 4. WYNIKI BADAŃ

W badaniu trzech wariantów zagospodarowania w celu spełnienia postulatu wiarygodności wyników końcowych przyjęto założenie o takim samym układzie wielkościowym i przestrzennym budynków w rozpatrywanym obszarze.

Dla dwóch głównych koncepcji zagospodarowania wód opadowych ustalono ten sam poziom opadów – 25 mm. Przy takim samym poziomie wysokości opadów, przy analizie wymienionych dwóch wariantów (dominanta terenów biologicznie

czynnych i dominanta zabudowy) uzyskaliśmy w koncepcji dominanty terenów biologicznie czynnych przy wybudowaniu kilku zbiorników retencyjnych w miejscach akumulacji wody znaczne powiększenie obszarów aktywnych biologicznie. Wybudowane zbiorniki retencyjne nie ingerowały znacznie w istniejące ukształtowanie terenu, wzbogacając dodatkowo architekturę krajobrazu, oraz powiększyły obszary aktywne biologicznie, przyczyniając się również do powiększenia bioróżnorodności.

Koncepcja z dominantą zabudowy zabezpieczyła nam jedynie miejsca zabudowane przed podtopieniami poprzez wybudowanie rowów oraz wałów. Budowle te z założenia zajmują mniejsze obszary powierzchniowe, stąd pomniejszona jest tym samym wielkość obszarów biologicznie aktywnych zajmowanych przez zebraną wodę. Dodatkowo w tej koncepcji przez zwiększenie zabudowy zwiększyła się powierzchnia obszarów uszczelnionych na rozpatrywanym terenie. Tym samym woda opadowa ucieka nam z tych rejonów, przyczyniając się do ujemnego bilansu na tym terenie oraz jej odpływu i bezpowrotnej utraty.

Koncepcja druga – zakładająca pozostawienie obszaru w formie naturalnej, bez ingerencji (koncepcja kontrolna). W koncepcji tej woda naturalnie wsiąka w podłoże i kumuluje swój zasób, jednak z wielkością mniejszą niż w koncepcji dominanty terenów biologicznie czynnych. Poza naturalnym wsiąkaniem w podłoże, jeżeli nie zastosujemy w tej koncepcji dodatkowo nasadzeń zieleni przetrzymujących wodę, woda jest bezpowrotnie tracona. Nie jest ona w jakikolwiek sposób przetrzymywana. Spływa jedynie do najbliższego cieką – Potoku Kowalskiego, zasilając jego zasoby. W sytuacji opadów nawalnych odpływająca woda może się również przyczynić do powodzi, podtopień, wezbrań w dolnym odcinku Potoku Kowalskiego oraz w kolejnych elementach systemu rzeczno, które ten potok zasila.

## 5. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJA

Elementy wodne były obecne w przestrzeni publicznej od początków istnienia miast i osadnictwa. W kulturze europejskiej i pozaeuropejskiej woda ma bogatą symbolikę. Wprowadzenie wody w przestrzeń miejską uatrakcyjniało jej walory w wielu miastach Europy i świata przez wiele wieków. Tym bardziej współcześnie należy korzystać z tego dziedzictwa i wprowadzać elementy wodne do przestrzeni publicznych przy wykorzystaniu najnowszych osiągnięć technologicznych.

Woda w obszarach zurbanizowanych zaspokaja jedną z podstawowych potrzeb człowieka – kontaktu z przyrodą i naturą. Przestrzeń miejska, w której uwzględniono założenia wodne, charakteryzuje się najczęściej dobrym mikroklimatem oraz dużą ilością zieleni. Podnosi również wilgotność powietrza, zapewnia jego właściwą jonizację oraz obniża temperaturę. Uciążliwy i dokuczliwy hałas miejski może zostać zniwelowany przez szum wody.

Wszystkie omówione powyżej właściwości założeń wodnych mają bezpośredni wpływ na zdrowie człowieka, zarówno fizyczne, jak i psychiczne. Przestrzenie publiczne z elementami wodnymi są atrakcyjne dla mieszkańców miast – wpływają na ich dobre samopoczucie, uspokojenie, zmniejszają poziomu stresu itd.

Od strony urbanistyczno-architektonicznej elementy wodne mają ogromny wpływ na kształtowanie środowiska przyrodniczego i zurbanizowanego. Woda jest ściśle związana z roślinnością, powiększa powierzchnie terenów biologicznie czynnych, co jest szczególnie ważne w obszarach silnie zurbanizowanych. W wielu założeniach architektoniczno-urbanistycznych zbiorniki wodne są siedliskiem licznych roślin oraz zwierząt wodnych, co z kolei przyczynia się do zwiększenia bioróżnorodności.

Aspektem, którego nie można pominąć w kontekście atrakcyjności przestrzeni publicznych z założeniami wodnymi, jest bardzo ważna możliwość kontaktu z naturą i przyrodą.

Wokół nowych założeń wodnych mogą powstać nowe ekosystemy, które mają znaczenie dla społeczności, podnoszą świadomość ekologiczną i mają dla niej również wartość edukacyjną. Założenia wodne są włączane w tzw. aquaplany, czyli systemy, które mają na celu zarządzanie jakością wody w obrębie danej przestrzeni publicznej. W planach takich wykorzystuje się przede wszystkim możliwość gromadzenia wody deszczowej, korzeniowe oczyszczanie, ponowne wykorzystanie wody do celów użytkowych (np. nawadnianie terenów zielonych, spłukiwanie toalet itp.). Stosuje się również obiegi zamknięte ograniczające niepotrzebne i nadmierne zużycie wody. Na utrzymanie prawidłowej równowagi wód gruntowych w równym stopniu wpływa też budowa sztucznych zbiorników wodnych. Zapobiegają one wysuszeniu gleby, która jest skutkiem nadmiernej ucieczki wody z terenu. Dodatkowym, pozytywnie wpływającym na środowisko czynnikiem jest tendencja włączania zbiorników wodnych do systemów infrastruktury technicznej obszarów śródmiejskich, jak np. w rejonie placu M. Dietrich i Potsdamer Platz w Berlinie [Januchta-Szostak 2008]. Należy także wspomnieć o oddziaływaniu na mikroklimat – woda obniża temperaturę otoczenia, wpływa na ujemną jonizację powietrza i nawilża atmosferę. Wszystkie wymienione czynniki mają bezpośredni wpływ na zdrowie człowieka, przyczyniając się do dobrego samopoczucia psychicznego i fizycznego, obniżając poziom stresu itd.

Założenia wodne wpływają bezpośrednio na tereny biologicznie czynne, które nie mogą istnieć bez wody i założeń wodnych. W związku z tym, że tereny biologicznie czynne funkcjonują dzięki wodzie i założeniom wodnym w przestrzeni miejskiej, są niejako ich wytworem, należy rozpatrywać korzyści w zagospodarowaniu wody i jej zatrzymywaniu jako równoczesny rozwój terenów biologicznie czynnych. Trzeba się skupić na dwóch kwestiach: zagospodarowaniu wód opadowych oraz rozwoju i utrzymaniu obszarów biologicznie czynnych razem, ponieważ woda stanowi niejako „krwiobieg” łączący różne obszary biologicznie czynne

w przestrzeni miejskiej. Przy takim całościowym podejściu można najbardziej efektywnie zagospodarować wody opadowe, wzbogacając i rozwijając tereny biologicznie czynne.

Podstawową trudnością w planistycznym procesie kształtowania polityki wodnej jest to, że identyfikacja uwarunkowań wodnych z reguły przebiega w ramach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a więc dokumentu, który nie stanowi prawa miejscowego. Natomiast miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują tylko część danego miasta i nie odnoszą się do problemu w skali całego miasta. Może to być powodem, dla którego polityka wodna nie jest szerzej realizowana w planowaniu przestrzennym, szczególnie w skali miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zaprezentowane w artykule narzędzie SCALGO Live może mieć szerokie zastosowanie w poruszonych w pracy rozwiązaniach architektoniczno-urbanistycznych na każdym z etapów projektowania przestrzennego, rozpoczynając od etapu uzgodnień MPZP, gdzie przy projektowaniu przestrzeni możemy od razu założyć kilka scenariuszy zagospodarowania wód opadowych i wybrać najlepszy, najbardziej optymalny dla założeń projektowych, i idąc dalej do początkowego etapu inwestycji, gdzie możemy uszczegóławiać i korygować przyjęte w MPZP i Studium koncepcje.

W przedstawionym w części badawczej pracy przykładzie nie uwzględniono w części projektowej kanalizacji deszczowej i przyłączenia się do istniejącej sieci kanalizacji deszczowej z sąsiednich obszarów. Oprogramowanie SCALGO ma jednak taką funkcjonalność, która dodatkowo może wspomóc proces projektowy. Oprogramowanie ma możliwość zaprojektowania nowej kanalizacji deszczowej w zadanym obszarze badań i włączenie jej w system kanalizacji deszczowej już istniejącej w sąsiedztwie.

Wykorzystując SCALGO, możemy planować zagospodarowanie wód opadowych od skali najmniejszej, w postaci działki ewidencyjnej, do kolejno wyższych poziomów osiedla, zlewni, miasta. Daje to szerokie możliwości opracowań planistycznych od strategii ogólnych obejmujących politykę wodną w formie studium polityki wodnej miasta do opracowań małych obszarów (zlewnia, osiedle) o wysokim poziomie szczegółowości.

Bardziej szczegółowe zastosowania aplikacji SCALGO Live obejmują też np. rozwiązania dla już istniejących przestrzeni z zabudową w celu rozwiązania problemów z zagorowaniem wody, gdy dany obszar powiększa swoją zabudowę.

Oprogramowanie SCALGO w powyższym przypadku pozwala na dokładne zaprojektowanie lokalizacji i wielkości zbiorników retencyjnych, jak również innych rozwiązań, których celem jest przyjęcie nadmiaru wód z nowo budowanych osiedli i dróg, a co za tym idzie – zwiększonego spływu powierzchniowego i przetrzymanie go, a następnie odprowadzenie do najbliższych cieków wodnych w celu uniknięcia powodzi i podtopień. Planiści i urbaniści mogą umieścić taki zbiornik po symulacjach w SCALGO Live w MPZP.

Na koniec należy dodać, że siła oprogramowania SCALGO Live polega na jego skalowalności i możliwości wykorzystania tej platformy w różnym stopniu na każdym etapie procesu projektowania. Daje też dużą elastyczność i wielowariantowość w pracy dla przyjętych rozwiązań i założeń.

## LITERATURA

- Geiger W., Dreiseitl H., 1999, *Nowe sposoby odprowadzania wód deszczowych. Poradnik*, Oficyna Wydawnicza Projprzemeko, Bydgoszcz.
- Gorgoń J., 2016, *Woda w mieście jako czynnik wzmacniający jego odporność na zmiany klimatu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach”, nr 8, s. 31-44.
- Januchta-Szostak A., 2008, *Błękitna krew miasta. Woda jako ożywcza siła przestrzeni publicznych*, „Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej”, r. 105, z. 3-A, s. 21-28.
- Januchta-Szostak A., 2020, *Błękitno-zielona infrastruktura jako narzędzie adaptacji miast do zmian klimatu i zagospodarowania wód opadowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, nr 3, s. 37-74.
- Karczmarczyk A., 2011, *Racjonalne zagospodarowanie wód opadowych na terenach o zwartej i rozproszonej zabudowie*, SGGW, Warszawa.
- Kolerski T., 2014, *Praktyczne aspekty gospodarki wodnej w projektowaniu zbiorników retencyjnych*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Kusińska E., 2008, *Woda w założeniach architektoniczno-urbanistycznych*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Lechowska E., 2022, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*, PAN, Warszawa.
- Lejcuś K., 2021, *Zasady zrównoważonego gospodarowania wodami opadowymi na obszarze zabudowanym*, Urząd Miejski Wrocławia, Wrocław.
- Lorens P., 2010, *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- Rostek K., 2017, *Woda opadowa jako przedmiot gospodarowania*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, t. 44, nr 3, s. 61-76.
- Szostak E., 2008, *Proekologiczne gospodarowanie wodą opadową w aspekcie architektury krajobrazu*, Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław.
- Twardowski M., 2018, *Refleksyjne odbicie architektury – synteza wody i dzieła architektonicznego*, Wydawnictwo Katedry Kształtowania Środowiska Mieszkaniowego, Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Wojciechowska E., 2015, *Zrównoważone systemy gospodarowania wodą deszczową*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

---

## ANALYSIS OF DIFFERENT VARIANTS FOR RAINWATER MANAGEMENT USING THE SCALGO LIVE PLATFORM ON THE EXAMPLE OF A SELECTED MANAGEMENT PLAN

### Summary

The article discusses the role and methods of rainwater management in a modern city. Cities are currently facing the challenge of adapting to climate changes that are occurring more and more frequently and in an increasingly violent form. The work takes into account urban concepts that emphasize the balance between built-up areas and biologically active areas, building solutions to make cities more resistant to the effects of climate change, due to the relationships between rainwater management, built-up areas and biologically active areas.

The issue was presented in the context of the legislative conditions applicable in Poland in the field of spatial planning, as well as the importance of water in the ecological and aesthetic context in urbanized areas. The research was conducted using SCALGO Live solutions. The aim of the paper is to present comparative studies of three variants of rainwater management on the example of a selected local spatial development plan. The presented study focuses on the issues of rainwater management and their direct impact on the size of biologically active areas, with particular attention paid to the potential for introducing modern pro-ecological solutions on an urban scale.

**Keywords:** biologically active areas, rainwater management, climate change, water policy



Leszek OLSZAK<sup>1</sup>, Agnieszka KASIŃSKA-ANDRUSZKIEWICZ<sup>2</sup>

## ANALIZA ZASIĘGU SUBURBANIZACJI POZNANIA NA PRZYKŁADZIE GMINY POBIEDZISKA

Suburbanizacja dużych miast niesie ze sobą wiele zagrożeń i negatywnych skutków dla strefy podmiejskiej. Poznań i przyległe do niego gminy są jednym z najlepiej zbadanych jej przykładów. Uważa się, że aglomeracja poznańska jest miejscem, gdzie procesy związane z migracją ludności, podmiotów gospodarczych i kapitału są szczególnie dynamiczne. Jednakże zjawisko to nie musi dotyczyć jedynie gmin ościennych Poznania, które tradycyjnie określane są jako peryferia. Pewne jego symptomy są zauważalne również w gminach położonych w dalszej odległości, które jednak pozostają w strefie oddziaływania miast-rdzienia. Takim przykładem jest gmina Pobiedziska, położona we wschodniej części powiatu poznańskiego. W artykule wykazano, że typowe aspekty suburbanizacji są zauważalne w Pobiedziskach. Przedstawiono przykłady ich negatywnego wpływu na ład przestrzenny przede wszystkim w miejscach, gdzie zabudowa kreowana jest na podstawie decyzji administracyjnych. Jednocześnie wskazano na dobre praktyki – zwiększanie pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego czy ochronę planami terenów rolnych i leśnych cennych przyrodniczo oraz pozytywne skutki ich wdrażania.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, ład przestrzenny, suburbanizacja

### 1. WSTĘP

W minionych dziesięcioleciach można zauważyć istotne zmiany w charakterze i funkcjonowaniu miast. Coraz częściej miasta postrzegane są nie jako miejsce do życia, ale wyłącznie jako miejsce aktywności zawodowej, zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych czy kulturalnych. Wraz ze wzrostem ich znaczenia, jako miejsc koncentracji usług, technologii i kapitału, tereny mieszkaniowe odsuwają się od ścisłego centrum. Początkowo miasta rozrastały się, wchłaniając otaczające je wsie

<sup>1</sup> Słuchacz studiów podyplomowych planowanie przestrzenne – trendy, legislacja, nowe technologie na Wydziale Architektury Politechniki Poznańskiej w latach 2024-2025.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0002-9282-4722.

(jak np. Jeżyce, Wilda czy Główna w Poznaniu). W okresie PRL powstawać zaczęły duże skupiska bloków poza ścisłym centrum miasta. Po 1989 r. uwidoczniło się w Polsce zjawisko suburbanizacji znane w krajach Europy Zachodniej i w szczególności w Stanach Zjednoczonych od wielu lat [Śleszyński et al. 2021]. Ludzie oddalają się już nie tylko od centrum, ale nawet poza administracyjne granice miasta. Następuje migracja do sąsiednich gmin, będąca jedną z charakterystycznych cech ruralizacji. W artykule sprawdzono, czy proces ten dotyczy wyłącznie gmin bezpośrednio sąsiadujących z Poznaniem, czy również tych leżących w drugiej linii. Obserwacji poddano sam proces urbanizacji oraz jego skutki na terenach, które bezpośrednio nie graniczą z miastem centralnym – miastem rdzeniem.

## 2. METODOLOGIA BADAŃ

W tekście dokonano analizy porównawczej danych statystycznych dotyczących rozwoju gminy Pobiedziska pochodzących z zasobów GUS, Urzędu Stanu Cywilnego UMiG Pobiedziska oraz Urzędu Transportu Kolejowego. Zakres czasowy badań to lata 2012-2023. Obszar badań terenowy to gmina Pobiedziska oraz powiat poznański. Analiza ta pozwoliła na wykazanie, że gmina Pobiedziska podlega procesowi suburbanizacji, pomimo że nie graniczy bezpośrednio z miastem rdzeniem. Następnie przeprowadzono studium przypadku trzech przykładów osiedli powstających na terenie gminy Pobiedziska na podstawie decyzji o warunkach zabudowy oraz dwóch pozytywnych przykładów osiedli powstałych zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Zastosowane metody pozwoliły na wykazanie, że negatywne zjawiska związane z suburbanizacją są widoczne o wiele bardziej na terenach zagospodarowywanych na podstawie decyzji administracyjnych, natomiast przestrzeń kształtowana w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jest znacznie bardziej harmonijna i przyjazna użytkownikom.

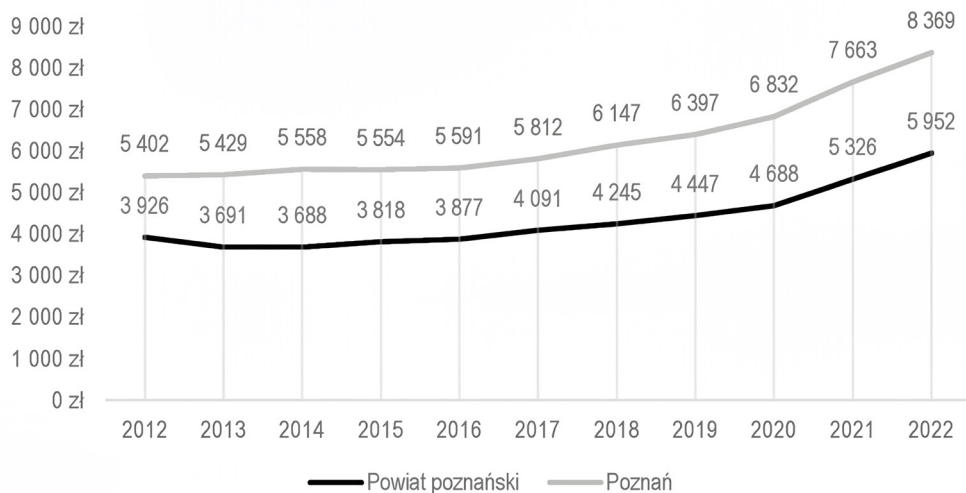
## 3. BADANIA I WYNIKI BADAŃ

### 3.1. Suburbanizacja strefy podmiejskiej Poznania – skala i przyczyny

Migracja do strefy podmiejskiej jest procesem zachodzącym w całej Polsce. Dotyczy również aglomeracji poznańskiej, w której zjawiska te są bardzo nasilone. Od wielu lat Poznań zmaga się z systematycznym spadkiem liczby ludności. Według danych statystycznych pomiędzy 1995 a 2022 r. Poznań stracił blisko 40 tys. mieszkańców (spadek o 6,86 %), natomiast w powiecie poznańskim przybyło w tym samym okresie niemal 202 tys. osób (wzrost o 83,91%).

Wśród głównych uwarunkowań rozwoju procesów suburbanizacji wymienia się przede wszystkim aspekty ekonomiczne i społeczne [Lisowski 2005]. Przyczyny migracji ludności do podpoznańskich gmin też są zróżnicowane. Można podzielić je na kilka grup. Jedną z nich stanowi chęć poprawy jakości życia i często wiąże się ze wzrostem zamożności. Te grupy społeczne przenoszą swoje centrum życiowe poza granice administracyjne dużych miast, kierując m.in. chęcią życia w czystym środowisku, łatwym dostępem do terenów rekreacyjnych, większą prywatnością. W ten sposób dochodzi do powstania tzw. miast-sypialni. Pełnią one funkcję miejsc, w których ludzie po całym dniu spędzonym w zatłoczonym i zanieczyszczonym centrum odpoczywają i spędzają czas wolny [Mayer 2010]. Można przyjąć, że osoby te będą oczekiwać jakościowego zagospodarowania przestrzeni. Takiego, które będzie zaspokajać ich poczucie estetyki, ale również biorącego pod uwagę np. środowisko naturalne.

Drugą grupą czynników decydujących o nasileniu suburbanizacji są względy ekonomiczne. Szczególnie w ostatnich latach jedną z najważniejszych przyczyn tego procesu są wysokie i stale rosnące ceny mieszkań. Analiza pokazuje, że średnia cena jednego metra kwadratowego mieszkania w Poznaniu jest wyższa o ok. 40% od cen na terenie powiatu poznańskiego. W związku z tym część osób decyduje się na zakup lokalu lub budowę domu poza miastem.



Rys. 1. Średnia cena 1 m<sup>2</sup> mieszkania w powiecie poznańskim i w Poznaniu [na podstawie danych GUS]

Osoby migrujące z przyczyn ekonomicznych są bardziej skłonne do akceptacji kompromisów. Kieruje nimi konieczność bilansowania kosztów zakupu nieruchomości i jej wielkości takimi zaletami, jak mieszkanie z dala od zgiełku miasta

i niechcianego sąsiedztwa w osiedlach społecznie homogenicznych i bezpiecznych [Kajdanek 2011]. Niższa cena zakupu nieruchomości na przedmieściach rekompensuje im np. niewielką powierzchnię działki, niewystarczająco rozwiniętą infrastrukturę techniczną czy gorszy dostęp do placówek ochrony zdrowia. Względy ekonomiczne są także przedkładane ponad walory estetyczne i szersze spojrzenie na przestrzeń. Prowadzi to niestety do akceptacji architektury niskiej jakości i degradacji ładu przestrzennego.

Trzecią grupę uwarunkowań stanowią niekorzystne dla człowieka zjawiska łączone zazwyczaj z miastem. Wskazuje się tu m.in. patologie społeczne, terroryzm, przestępczość, choroby cywilizacyjne, zanieczyszczone środowisko, hałas, zatłoczenie czy zagrożenia ekologiczne [Wdowicka, Mierzejewska 2020].

Zmiany demograficzne w takiej skali wpływają na wiele aspektów życia społeczno-gospodarczego gmin otaczających Poznań. Suburbanizacja generalnie postrzegana jest jako zjawisko negatywne, zwłaszcza w odniesieniu do rozlewania się miast: wzrastają koszty rozwoju i utrzymania infrastruktury, ludzie bez samochodów mają ograniczony dostęp do miejsc pracy, niszczone są cechy rolnicze obszaru, miasta centralne są osłabiane przez okręgi podmiejskie przejmujące podatników [Palicki 2017]. Z drugiej strony, napływ ludności może być zjawiskiem pozytywnym, gdyż umożliwia i pobudza rozwój. Warunkiem jest jednak kontrolowanie procesu napływu ludności i regulowanie go (w razie potrzeby ograniczanie) m.in. przez instrumenty planowania przestrzennego. Organy władzy mają obowiązek z nich korzystać w trosce o zachowanie ładu przestrzennego, który często jest bagatelizowany. Tymczasem, jak się wskazuje, jest on warunkiem życia, gdyż niesie ze sobą dążenie do zaspokojenia nie tylko funkcji, lecz także dostarczenia doznań estetycznych zgodnie z potrzebami psychicznymi człowieka [Wejchert 2008].

### 3.2. Pobiedziska – gmina powiatu poznańskiego

Jednym z samorządów, których dotyczą omawiane procesy jest położona we wschodniej części powiatu poznańskiego gmina Pobiedziska. Jest to największa gmina powiatu (189 km<sup>2</sup>) o jednocześnie stosunkowo niewielkiej liczbie ludności (19 669 – stan na grudzień 2023 r.). Jeżeli chodzi o gęstość zaludnienia, Pobiedziska plasują się na trzecim od końca miejscu wśród 17 gmin powiatu poznańskiego z wynikiem 104 osoby na 1 km<sup>2</sup>, przy średniej gęstości zaludnienia dla powiatu wynoszącej ponad 210 osób na km<sup>2</sup>.

Pobiedziska mają bogatą historię. Są miastem królewskim lokowanym w 1266 r. przez Przemysła I, a w późniejszym okresie wielokrotnie odwiedzanym przez Władysława Jagiełłę. Oprócz tego mogą pochwalić się walorami przyrodniczymi. Na terenie gminy znajdują się trzy parki krajobrazowe, trzy rezerваты, 25 jezior i ponad 250 mniejszych oczek wodnych.

Mieszkańcy gminy mogą korzystać z bogatej oferty kulturalnej prężnie działającego Pobiedziskiego Ośrodka Kultury, a także różnego rodzaju zajęć i wydarzeń

organizowanych w 14 świetlicach wiejskich na terenie sołectw. Osoby uprawiające sport również mają możliwość uprawiania wielu dyscyplin, zaczynając od piłki nożnej, przez koszykówkę, siatkówkę, a kończąc na takich sportach, jak łucznictwo, kajakerstwo czy sporty walki.

Dobry dostęp do edukacji zapewniają liczne placówki oświatowe – zarówno publiczne, jak i niepubliczne, które są dofinansowane przez samorząd. Na terenie gminy znajduje się w sumie 14 szkół i przedszkoli publicznych, osiem z nich prowadzi JST, a sześć inne podmioty. Oprócz tego funkcjonuje sześć placówek niepublicznych. Dzięki współpracy samorządu i podmiotów prywatnych udaje się zapewnić miejsca w żłobkach dla wszystkich chętnych dzieci mieszkających na terenie gminy, co jest rzadkością.

Nie bez znaczenia jest dobre skomunikowanie z Poznaniem (25 km), zarówno transportem indywidualnym, jak i komunikacją zbiorową. Bardzo szybki dojazd zapewnia droga ekspresowa S5, przebiegająca przez wschodnią część gminy i łącząca się z autostradą obwodnicą Poznania. Alternatywną trasą jest droga wojewódzka nr 194, łącząca Poznań i Gniezno. Pasażerowie komunikacji zbiorowej korzystają z częstych połączeń kolejowych. Pociągi spółek Polregio i Koleje Wielkopolskie kursują do Poznania ok. 30 razy na dobę, w godzinach szczytu nawet co kilkanaście minut.

Wszystko to sprawia, że gmina jest postrzegana jako miejsce atrakcyjne do życia. Mieszkańców przyciąga przede wszystkim mnogość miejsc idealnych do wypoczynku i podejmowania aktywności fizycznej, a także czyste powietrze o nadal niewielką odległość od dużego miasta.

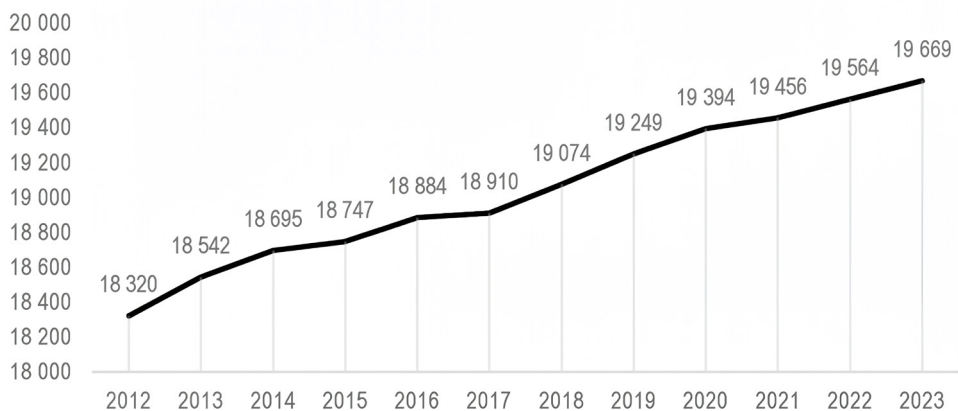
### **3.3. Czy zjawisko suburbanizacji dotyczy gminy Pobiedziska?**

Analizując procesy związane z suburbanizacją, należy pamiętać, że gmina Pobiedziska nie graniczy bezpośrednio z Poznaniem, a więc nie leży w wąsko rozumianej strefie podmiejskiej. Przyjmuje się, że polskie peryferia rozwijają się w niewielkiej odległości od miasta-rdzenia z uwagi na brak infrastruktury drogowej, która umożliwiłaby szybkie przemieszczanie się, co z kolei przekładałoby się na zdolność do pokonywania większych odległości chociażby do miejsc zatrudnienia [Kajdanek 2011]. W związku z tym może się pojawić pytanie, czy w Pobiedziskach zjawisko to jest w ogóle obserwowane, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę niewielki wskaźnik gęstości zaludnienia. Odpowiedź na to pytanie daje wynik badania materiału statystycznego. Ruralizacja jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym. Najczęściej opisuje się jej aspekty demograficzne, ekonomiczne i przestrzenne [Gałka, Warych-Juras 2011]. Dlatego należy sięgnąć nie tylko do danych demograficznych, ale również do tych, które dotyczą zabudowy, przedsiębiorczości i transportu.

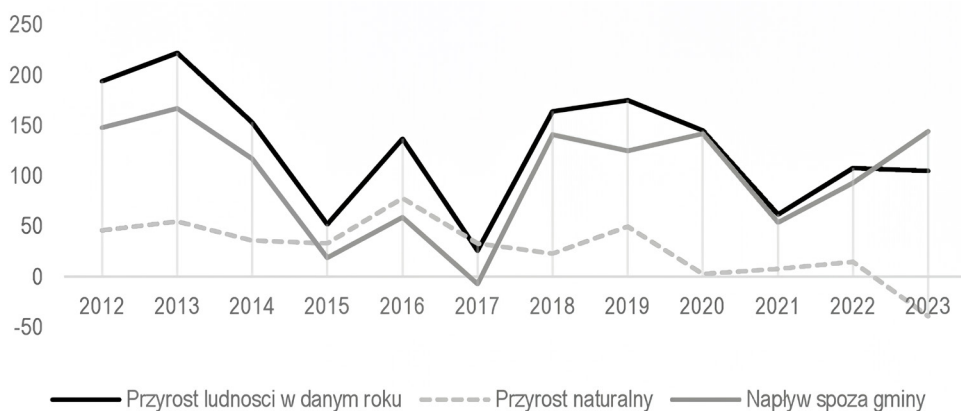
Analiza stanu i zmian ludności pokazuje przede wszystkim, że gmina Pobiedziska od wielu lat odnotowuje stały wzrost. Między 2012 a 2023 r. liczba

ludności powiększyła się o 1349 osób, co w ujęciu procentowym daje przyrost o 7,36%.

Co istotne, dane dotyczące urodzeń i zgonów prowadzą do wniosków, że populacja powiększa się nie przez przyrost naturalny, ale w dużej mierze przez napływ ludzi spoza gminy. W większości badanych lat imigracja do samorządu w znaczący sposób przewyższała wzrost spowodowany urodzeniami. Jedynie w latach 2015-2017 liczba ludności zwiększała się głównie przez przyrost naturalny, a w 2017 r. napływu osób z zewnątrz nie było w ogóle.



Rys. 2. Liczba ludności gminy Pobiedziska  
[na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego UMiG Pobiedziska]

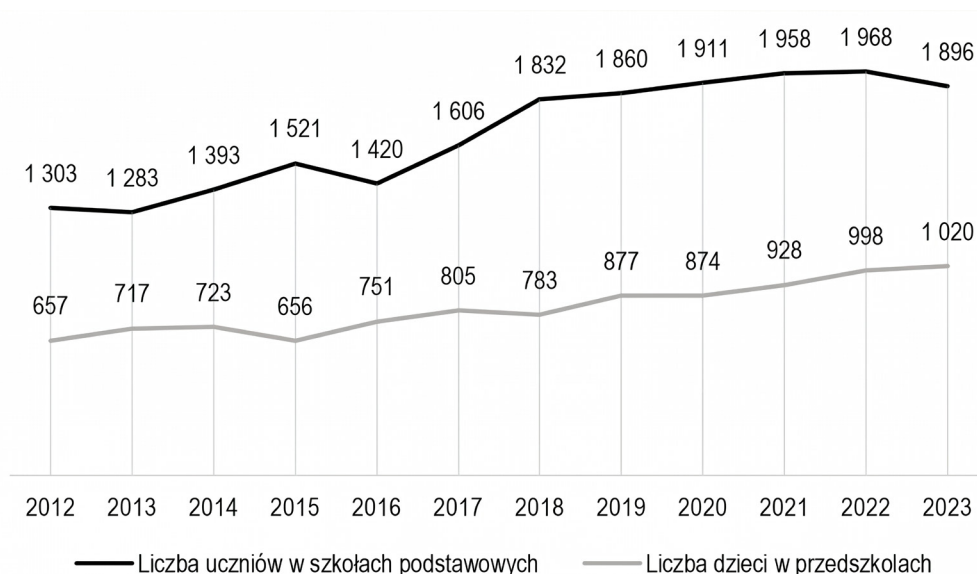


Rys. 3. Struktura przyrostu ludności  
[na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego UMiG Pobiedziska]

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Przyrost ludności w danym roku	194	222	153	52	137	26	164	175	145	62	108	105
Przyrost naturalny	46	55	36	33	78	33	23	50	3	8	15	-39
Napływ spoza gminy	148	167	117	19	59	-7	141	125	142	54	93	144

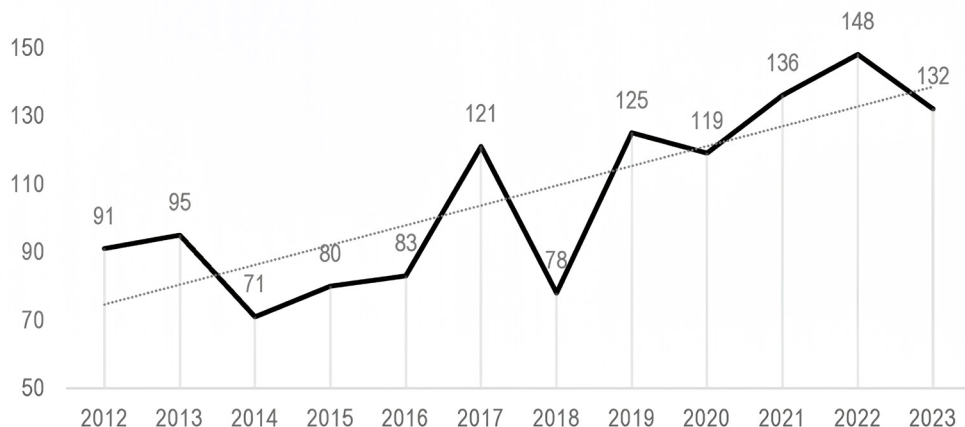
Rys. 4. Relacja przyrostu naturalnego do napływu ludzi spoza gminy [na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego UMiG Pobiedziska]

Analizując dane statystyczne pod kątem rozwoju gminy, warto zwrócić uwagę na liczbę uczniów w szkołach i dzieci w przedszkolach. Wskaźniki te potwierdzają, że zauważalny jest trend wzrostowy nie tylko w ogólnej liczbie ludności, ale także wśród najmłodszych. Ponadto daje to również podstawy do prognozowania sytuacji w szkolnictwie na przyszłość. Dane te są interesujące w zestawieniu z coraz niższym przyrostem naturalnym. Mogą świadczyć o tym, że liczba dzieci w przedszkolach i uczniów w szkołach podstawowych utrzymuje się na zadowalającym poziomie w dużej mierze dzięki napływowi ludności spoza gminy.



Rys. 5. Liczba uczniów w szkołach podstawowych i dzieci w przedszkolach [na podstawie danych GUS]

Wraz ze wzrostem liczby ludności można zaobserwować również rozwój zabudowy. W latach 2012-2023 liczba budynków oddanych do użytkowania wzrosła o ponad 45%. Jeszcze bardziej, bo o 100% (z 5 do 10), wzrosła w badanym okresie liczba nowych mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców. Po wielu latach przerwy, po raz pierwszy od lat 90 XX w., zaczęły powstawać budynki mieszkalne wielorodzinne. Od 2017 r. widać, że również w tego typu budownictwie oddawane są do użytkowania nowe mieszkania i stanowią zauważalny udział w ogólnej ich liczbie.

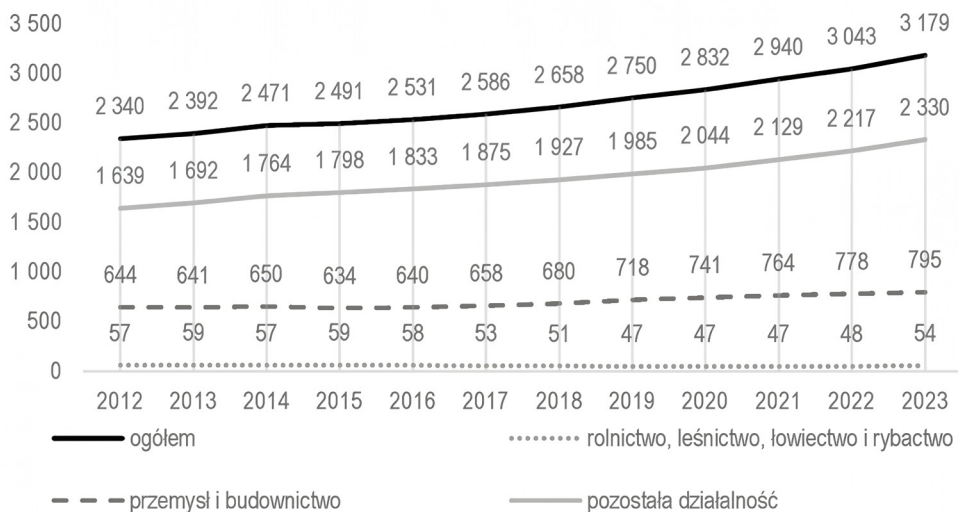


Rys. 6. Liczba nowych budynków oddanych do użytkowania  
[na podstawie danych GUS]

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mieszkania oddane do użytkowania na 1 000 ludności	5,0	5,2	4,0	4,3	4,6	12,1	5,9	13,2	7,6	10,5	10,0
Udział mieszkań oddanych do użytkowania w nowych budynkach jednorodzinnych	-	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,9	0,6	0,9	0,7	0,8
Udział mieszkań oddanych do użytkowania w nowych budynkach wielorodzinnych	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,4	0,1	0,3	0,2

Rys. 7. Mieszkania oddane do użytkowania w nowych budynkach  
[na podstawie danych GUS]

Kolejnym analizowanym aspektem rozwoju jest przedsiębiorczość mieszkańców gminy. W tej dziedzinie również widać rozwój. Stale zwiększa się liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON. Pomiędzy 2012 a 2023 r. nastąpił ich wzrost o 839 (z 2340 do 3179). Oznacza to zmianę o 35,85%. Wskaźnik tych podmiotów na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym wzrósł o prawie 25% (ze 193,9 do 240,7). Tym samym pomału zbliża się do wskaźnika dla całego powiatu poznańskiego, wynoszącego 283. Zmienia się również struktura prowadzonej działalności gospodarczej. Systematycznie, choć nieznacznie spada udział podmiotów wykonujących działalność z zakresu rolnictwa, leśnictwa, rybactwa i łowiectwa. Liczba podmiotów, zajmujących się przemysłem i budownictwem nieznacznie rośnie, co w dużej mierze jest odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku nieruchomości. Największe wzrosty można zauważyć wśród pozostałych dziedzin gospodarki.



Rys. 8. Liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON i ich struktura [na podstawie danych GUS]

Ważnym czynnikiem wskazującym na intensywność i kierunek aktywności mieszkańców samorządu są dane dotyczące transportu. Gmina Pobiedziska posiada bardzo dobrze rozwinięty system komunikacji kolejowej. Dane pokazują, że gmina plasuje się w czołówce, jeśli chodzi o wielkość wymiany pasażerskiej. Może pod tym względem z powodzeniem konkurować z gminami, które bezpośrednio sąsiadują z Poznaniem, i w których już dawno zdiagnozowano zjawisko suburbanizacji. Co więcej, wymiana pasażerska stale zwiększała się, nie licząc okresu pandemii COVID-19, podczas której z przyczyn sanitarno-epidemiologicznych większość ludzi unikała skupisk.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pobiedziska	1600	2000	2300	1500	1800	2200
Biskupice Wielkopolskie	1000	1300	1400	1000	700	1000
Pobiedziska Letnisko	200-299	300-499	300-499	200-299	200	200-299
Promno	150-199	200-299	200-299	100-149	100	150-199
Mosina	1000-1500	1500-2000	1500-2000	1000-1500	2100	2700
Swarzędz	1400	1800	2200	1300	700	1600
Czerwonak	200-299	300-500	300-499	200-299	150	200-299
Luboń koło Poznania	300-499	500-699	700-999	300-499	500	700-999
Rokietnica	500-699	500-699	500-699	300-499	300	799-999

Rys. 9. Dzienna wymiana pasażerska na stacjach kolejowych w gminie Pobiedziska w relacji do wybranych stacji na terenie powiatu.  
[na podstawie danych Urzędu Transportu Kolejowego]

Również infrastruktura drogowa, łącząca Pobiedziska z Poznaniem jest dobrze rozwinięta. Z jednej strony komunikację zapewnia droga ekspresowa S5, z drugiej popularnym szlakiem jest droga wojewódzka nr 194. Z Generalnego Pomiaru Ruchu Drogowego (Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich 2020), przeprowadzonego w 2020 r. przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich wynika, iż na odcinku Poznań – Kobylnica (gmina Swarzędz) średni dobowy ruch roczny to 17 952 pojazdy. Na odcinku Kobylnica – Pobiedziska wskaźnik ten wynosi 12 178, ale dalej od Pobiedzisk do Gniezna odnotowano już tylko 6398 pojazdów. Świadczy to o tym, że pod względem natężenia ruchu Pobiedziska wypadają o 32% gorzej niż silnie zurbanizowana miejscowość blisko Poznania, jednakże dalej natężenie ruchu spada niemalże o połowę.

Strefa podmiejska (miejsko-wiejska) nie ma wyraźnych, jasno określonych granic, ponieważ podlega ona ciągłej transformacji [Harasimowicz 2018]. Wnioski wynikające z dokonanej analizy wskazują, że suburbanizacja jest widoczna na terenie gminy Pobiedziska, choć nie w takiej skali jak w gminach graniczących z Poznaniem. Dynamika zmian demograficznych nasiliła się zwłaszcza od 2021 r. W tym okresie przyrost naturalny był zdecydowanie niższy, a w 2023 r. po raz pierwszy ujemny. Jednocześnie nastąpił gwałtowny wzrost liczby osób spoza gminy, dzięki czemu populacja nadal się powiększa. Również jeśli chodzi o aspekt zabudowy i przedsiębiorczości, widać zachodzące zmiany, które świadczą o rozwoju.

### 3.4. Uwarunkowania urbanizacji Pobiedzisk

Dokonana analiza pokazała, że gmina Pobiedziska od wielu lat przyciąga nowych mieszkańców. Dzieje się tak z kilku powodów. Przede wszystkim jest to gmina,

która kojarzona jest z turystyką, rekreacją i przyrodą. Jest chętnie wybierana przez osoby chcące żyć bliżej natury. Z jednej strony Pobiedziska są miejscem położonym trochę na uboczu, z dala od zgiełku Poznania, co sprzyja wypoczynkowi, z drugiej natomiast rozwinięty transport publiczny oraz dogodne warunki do transportu indywidualnego sprawiają, że Pobiedziska są w zasięgu centrum miejskiego obszaru funkcjonowania. Dla ludzi, wybierających właśnie tę gminę jako miejsce do życia nie bez znaczenia jest również aspekt ekonomiczny. Nieznacznie dalsza odległość od Poznania niż Swarzędz (ok. 15 minut) wiąże się z zauważalnie niższymi cenami nieruchomości – zarówno mieszkań, jak i działek budowlanych. W dobie rosnących cen gruntów oraz kosztów budowy domu nie sposób zignorować tego aspektu. Dodatkowym atutem jest cały czas nieduże zagęszczenie zabudowy i urbanistyka, której mimo wszystko nie zdążyły jeszcze popsuć negatywne trendy rozwoju.

### 3.5. Negatywne skutki suburbanizacji w gminie Pobiedziska

Systematyczny rozwój niesie ze sobą nie tylko korzyści związane z większymi dochodami z tytułu podatków PIT, CIT czy od nieruchomości. Wzrost ludności i większa aktywność na rynku nieruchomości wymaga od władz samorządowych intensyfikowania nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę. Konieczne jest modernizowanie i budowanie coraz większej liczby dróg, niezbędne są inwestycje w sieci mające zapewnić stały, niezakłócony dostęp do wody, czy odbiór ścieków. Coraz większym wyzwaniem jest także organizacja skutecznej gospodarki odpadami, czy wreszcie zagadnienia związane z oświatą, która na skutek nieproporcjonalnie niskich subwencji, w porównaniu do kosztów, od wielu lat stanowi jedną z najpoważniejszych pozycji budżetowych po stronie wydatków. Rozwój, będący wynikiem suburbanizacji Poznania, to także zagrożenia związane z niekontrolowanym wzrostem zabudowy. Przy czym nie chodzi tu tylko o aspekt ilościowy, ale przede wszystkim o jakość i miejsce powstających osiedli. Jest to rozwój oparty na transporcie, przede wszystkim samochodowym, co opisywane jest w literaturze jako jedna z cech suburbanizacji w Polsce [Hołuj 2015]. W gminie Pobiedziska z łatwością można znaleźć miejsca będące urzeczywistnieniem wielu negatywnych skutków niekontrolowanej urbanizacji. Zdecydowana większość z nich powstała na podstawie decyzji ustalających warunki zabudowy, a więc w sposób, na który samorząd lokalny ma ograniczony wpływ. Nie jest to zjawisko właściwe jedynie dla opisywanej gminy. Jak wynika z informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli stanu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce na przykładzie wybranych miast, decyzje WZ stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. W gminach, w których pokrycie powierzchni miejscowymi planami wynosiło jedynie 10-30% zdarzało się, że aż 88% wydanych decyzji dla nowych inwestycji mieszkaniowych dotyczyło terenów, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przeznaczone były na inne cele [Najwyższa Izba Kontroli 2023].

Warto przy tym zauważyć, że zanim przestrzeń zostanie zaburzona przez wznoszone budynki, zwiastunem niekorzystnych zmian są wydane decyzje

administracyjne, a w dalszej kolejności dokonywane podziały geodezyjne. Tak naprawdę nowo wydzielane działki ewidencyjne już dziś pokazują, z jaką skalą zjawiska będziemy mieli do czynienia za 5 czy 10 lat.

### Wieś Gołunin, czyli osiedla „śródpolne”

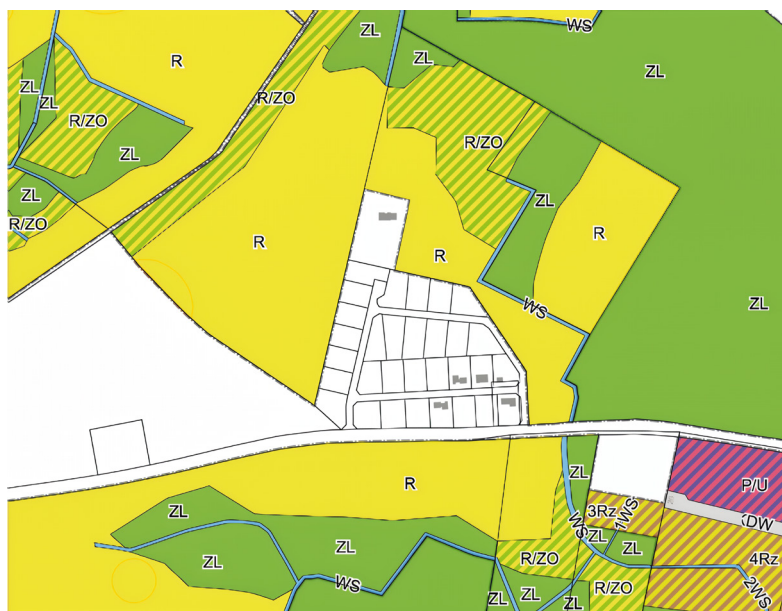
Jednym z negatywnych aspektów rozprzestrzeniania się zabudowy jest powstawanie zabudowy z dala od ośrodków skupiających usługi handlu, kultury, ochrony zdrowia, czy wreszcie oświaty. Przykładem tego jest zespół budynków powstających nieopodal wsi Gołunin. Osiedle powstało na gruntach rolnych, dla których wydana została decyzja ustalająca warunki zabudowy dla 31 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz ze zbiornikami bezodpływowymi oraz drogami wewnętrznymi i siecią infrastruktury technicznej. Od zachodu graniczy z terenami wyrobisk pokopalnianych będących pozostałością po wydobyciu żwiru. Strona wschodnia porośnięta jest lasem, natomiast pozostałe sąsiedztwo to w przeważającej mierze grunty użytkowane rolniczo. Do centrum najbliższej wsi jest blisko kilometr.



Rys. 10. Osiedle mieszkaniowe w Gołuninie  
[opracowanie własne, na podstawie mapy ewidencyjnej  
i danych ortofotomapy, Pobiedziska 2025]

Osiedle to jest typowym przykładem zabudowy, którą można by określić mianem „śródpolnej”. Budynki powstające w dużym skupisku ale oddalone od infrastruktury społecznej i powstające bez poszanowania ładu przestrzennego. Tego rodzaju osiedle budynków nie nawiązuje do żadnych zabudowań w okolicy. Pobliska wieś Gołuń powstała pierwotnie wokół zespołu pałacowo-parkowego. W przeważającej

części zagospodarowanie Gołunia wywodzi się z zabudowy folwarcznej, natomiast wieś Gołunin stanowi zespół rozproszonych gospodarstw rolnych. Zwarty zespół 31 budynków mieszkalnych bez wątpienia zaburza pierwotny charakter tych miejscowości. Realizacja osiedla w oddaleniu od innych zabudowań rodziła konieczność rozbudowy infrastruktury technicznej. Inwestor wybudował sieć wodną, elektryczną oraz gazową, jednakże nie było możliwości wyposażenia osiedla w sieć kanalizacji sanitarnej, w związku z czym każdy z 31 budynków będzie wyposażony w zbiornik bezodpływowy, ewentualnie w przydomową oczyszczalnię ścieków. Nie jest to rozwiązanie korzystne dla środowiska, biorąc pod uwagę, że instalacje te skupiają się na powierzchni niewiele przekraczającej 3 ha. Lokalizacja osiedla z pozoru wydaje się atrakcyjna, gdyż najbliższy węzeł drogi ekspresowej S5 jest oddalony o nieco ponad dwa kilometry. Jednakże przyszli mieszkańcy napotkają problemy komunikacyjne, gdyż najbliższa szkoła i przedszkole znajdują się w Pobiedziskach, a więc w przeciwnym kierunku, w odległości ponad 5 km. Podobnie rzecz się ma z dworcem kolejowym (6 km), ośrodkiem zdrowia (5,5 km) czy instytucjami kultury – biblioteką i ośrodkiem kultury (5-6 km). W centrum wsi Gołun znajdują się co prawda przystanek autobusowy, jednakże niska częstotliwość kursowania autobusów i konieczność dojścia do niego uczęszczaną przez ruch ciężarowy drogą powiatową pozbawioną pobocza sprawia, iż jest to opcja niebezpieczna i niekomfortowa. Patrząc z kolei na zagospodarowanie przestrzenne, należy stwierdzić, iż tereny wokół są objęte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które przeznaczają je pod tereny rolnicze oraz lasy.



Rys. 11. Zagospodarowanie przestrzenne w Gołuninie  
[opracowanie własne, na podstawie mpzp, Pobiedziska 2025]

Niestety, objęcie również terenu powstającego osiedla aktami planistycznymi było niemożliwe z uwagi na wcześniejsze uzyskanie przez inwestora decyzji ustalającej warunki zabudowy. Gmina nie zdecydowała się na to w obawie przed bardzo prawdopodobnym roszczeniem odszkodowawczym ze strony inwestora. Niestety, upływ czasu pokazał, że zabudowa, która nie powinna była w tym miejscu powstać, nie będzie w okolicy wyjątkiem, a stanowi już przyczynek do dalszych niekorzystnych zjawisk w okolicy. Do opisywanego osiedla nawiązał bowiem kolejny inwestor, który uzyskał decyzję o warunkach zabudowy na 18 budynków jednorodzinnych, wolnostojących na działce, na której zlokalizowane jest zalane wodą wyrobisko pokopalniane. Postępowanie w sprawie lokalizacji w tym miejscu kolejnych kilkunastu budynków trwa.

### **Wieś Wagowo jako przykład utraty pierwotnego charakteru i mieszania rodzaju zabudowy**

Innym przejawem negatywnych konsekwencji zagospodarowania terenów na podstawie decyzji administracyjnych jest nadmierna, chaotyczna zabudowa, która powoduje, że pierwotny charakter wsi się zaciera, a miejscowości stają się jedynie zbiorem budynków wznoszonych wszędzie, gdzie tylko się da. Tego rodzaju zmiany zachodzą w Wagowie. Jest to miejscowość z bogatą historią. Lokacja na prawie średzkim została dokonana w XIII w. Wtedy też wybudowano tam kościół, który wraz z całą wsią został spalony przez Krzyżaków. W późniejszych wiekach na rozwój tego obszaru wpływ mieli Olenдры (w XVII w.) i władze pruskie. Przez lata Wagowo i Wiśniewo – osady składające się w XIX w. na wieś Wagowo – niewiele się zmieniały. Istotną zmianę przyniosły lata 80 XX w., kiedy na terenie Wiśniewa powstały dwa duże Rodzinne Ogrody Działkowe – dziś „Wiśniewo” i „Wagowo II”, które zdominowały okolicę.

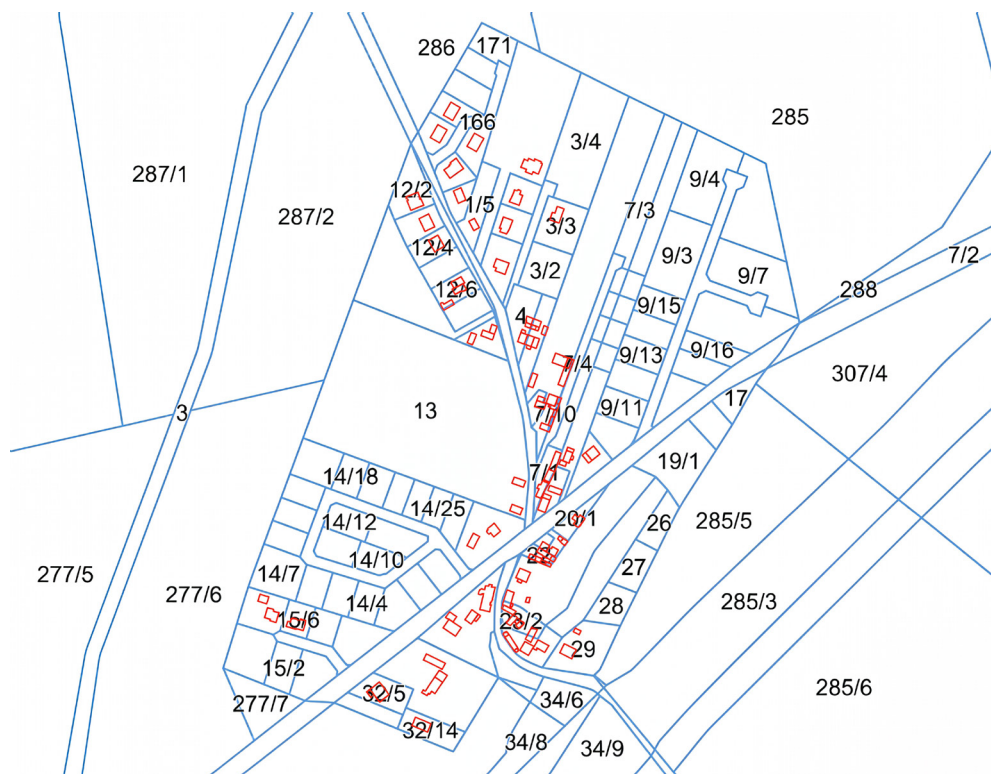
Największe zmiany dla Wagowa przyniosła z kolei budowa w latach 2009-2012 drogi ekspresowej S5, która niestety przecięła historyczną wieś, znacząco zmieniając jej układ. Droga ta sprawiła jednak, że miejscowość stała się atrakcyjna pod względem komunikacyjnym, gdyż jest położona pomiędzy jej dwoma węzłami (oba w odległości ok. 4,5 km). To wpłynęło z kolei na gwałtowny wzrost zainteresowania zabudową mieszkaniową jednorodziną, powstającą przede wszystkim w wyniku przekształcania gospodarstw rolnych. Skalę zjawiska pokazuje porównanie liczby istniejących zabudowań Wagowa w 2004 r. – ok. 15 budynków z wydawanymi warunkami zabudowy. W minionych 20 latach wydano pozytywne decyzje, dotyczące lokalizacji niemal 50 kolejnych budynków. Taka aktywność stwarza wiele problemów przestrzennych.

Opisywany przykład pokazuje, że suburbanizacja przyczynia się do zatracania przez wsie ich dotychczasowego krajobrazu i architektury zabudowy [Węclawowicz et al. 2006]. W przypadku Wagowa momentem przełomowym było przeprowadzenie



Rys. 12. Wagowo w latach 80 XX w. – mapa ewidencyjna  
[na podstawie danych archiwalnych dostępnych w UMiG Pobiedziska]

przez wieś drogi ekspresowej. Spowodowało to stopniowe odejście od jej rolniczego charakteru na rzecz zabudowy mieszkaniowej. Co więcej, nowe tereny pod zabudowę powstają w sposób nieprzemyślany, niespójny, poprzez wykorzystanie każdej dostępnej przestrzeni. Pierwotnie zabudowa miała charakter ulicowy, zlokalizowany wzdłuż dróg. Dziś podstawowym sposobem dostępu do drogi publicznej stają się tzw. „sięgacze” – drogi wewnętrzne bez wyjazdu, zakończone zawrotkami. Jak w wielu miejscach, nowe inwestycje, realizowane w pośpiechu, z ukierunkowaniem na zysk, przyczyniają się do degradacji układu wsi, pomijania odwoływania się do wzorców lokalnej architektury we współcześnie powstającej zabudowie [Kasińska-Andruszkiewicz 2023]. Drugi problem, który wiąże się z niekontrolowanym rozrostem miejscowości, to łączenie zabudowy o charakterze mieszkaniowym z budynkami wciąż użytkowanymi rolniczo. Należy ocenić to negatywnie nie tylko z uwagi na ład przestrzenny, ale również przez pryzmat komfortu życia i prawdopodobne konflikty społeczne. Nie może być inaczej, kiedy w sąsiedztwie zabudowań inwentarskich powstać mają budynki jednorodzinne wolnostojące, czy nawet w zabudowie bliźniaczej.



Rys. 13. Wagowo aktualnie – mapa ewidencyjna  
[opracowanie własne na podstawie mapy ewidencyjnej, Pobiedziska 2025]

Postępująca degradacja przestrzeni wsi Wagowo jest wynikiem przede wszystkim zaniechania w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że jest zbyt późno, by móc jeszcze zatrzymać niekorzystne transformacje przestrzenne. Jest to o tyle pesymistyczne, że o priorytetach i planach inwestorów świadczą postępowania w sprawie warunków zabudowy, które co prawda nie zakończyły się wydaniem pozytywnych decyzji, ale dotyczyły m.in. zespołu ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych w odległości ok. 60 m od pasa drogowego drogi ekspresowej, którą dziennie przejeżdża 20-30 tys. pojazdów.

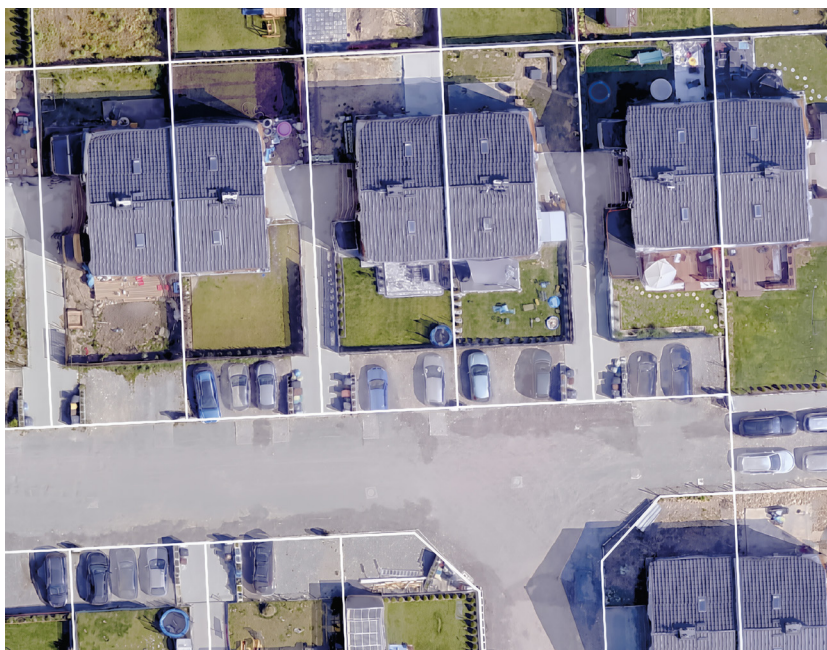
### **Pobiedziska. Kiedy zysk determinuje ład przestrzenny i architekturę**

Problemy związane z rozprzestrzenianiem się zabudowy są zauważalne nie tylko na obszarach wiejskich, ale również w Pobiedziskach. W tym przypadku można spotkać się z trzecim aspektem zaburzania ładu przestrzennego, czyli dążeniem do maksymalnego wykorzystania dostępnej powierzchni terenu kosztem walorów architektonicznych czy urbanistycznych. Przykładem takiej zabudowy jest jedno z osiedli zrealizowanych przez dewelopera. Na powierzchni nieco przekraczającej 2 hektary powstało ok. 50 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej.



Rys. 14. Osiedle mieszkaniowe w Pobiedziskach  
[opracowanie własne, na podstawie mapy ewidencyjnej i danych ortofotomapy,  
Pobiedziska 2025]

Cechą charakterystyczną osiedla jest przede wszystkim duża intensywność zabudowy, a co za tym idzie mała powierzchnia terenu biologicznie czynnego, a więc nieutwardzonego.



Rys. 15. Zagospodarowanie terenu osiedla

[opracowanie własne, na podstawie mapy ewidencyjnej i danych prawdziwej ortofotomapy, Pobiedziska 2025]

Większość z budynków o powierzchni zabudowy ok. 85 m<sup>2</sup> posadowiona została na niewielkich działkach, przeważnie mających ok. 320 m<sup>2</sup>. Kolejne ok. 100 m<sup>2</sup> zajmują miejsca parkingowe oraz dojścia do budynków utwardzone betonową kostką. Dodając do tego powierzchnie zajęte przez tarasy urządzone z nieprzepuszczalnych nawierzchni, można stwierdzić, że w większości przypadków powierzchnia biologicznie czynna to zaledwie ok. 30-40% powierzchni działki.

Innym aspektem tak intensywnej zabudowy jest układ drogowy, zakładający jeden wjazd (i jednocześnie wyjazd) dla całego osiedla, a więc kilkudziesięciu pojazdów. W celu zmieszczenia na terenie jak największej liczby budynków mieszkalnych zdecydowano się na utworzenie dojazdu w formie drogi z kilkoma ślepych odnogami. Nie zadbano nawet o niezbędne poszerzenia na ich końcach, które stanowiłyby miejsca wygodniejszego zawracania, nie wspominając o wyposażeniu drogi w zacierniający pas zieleni. Minimalizowanie kosztów nie pozwoliło inwestorowi na wybudowanie oświetlenia, czy też kanalizacji deszczowej, co istotnie

ograniczającym możliwość retencji wód opadowych przy układzie drogowym liczącym 4000 m<sup>2</sup> i tak dużej powierzchni utwardzonej na działkach.

Istotną kwestią jest brak w najbliższym sąsiedztwie publicznych parków, skwerów czy innych miejsc służących do wypoczynku i rekreacji. Chociaż na terenie osiedla przewidziano miejsce na plac zabaw dla dzieci, wydaje się stanowczo za małe, a co gorsze nie ma na nim jakiegokolwiek zieleni czy elementów zapewniających cień.

Seryjnie powstające budynki o zredukowanym wyrazie architektonicznym, bez detali na elewacji lub o powierzchniowych detalach zdają się stanowić kolonię niepersonalizowanych zabudowań, nie wpisujących się w krajobraz. Brak odwołań do detali architektury lokalnej, niska jakość materiałów, prostota podyktowana oszczędnością, powodują, że trudno tu mówić o budowaniu tożsamości miejsca lub o tworzeniu jakościowej przestrzeni.



Rys. 16. Zabudowa osiedla w Pobiedziskach  
[opracowanie własne, na podstawie materiałów UMiG Pobiedziska 2025]

Przykład opisywanego osiedla pokazuje, w jakim kierunku może pójść zabudowa kształtowana na warunkach określanych przez dewelopera. W takiej sytuacji bardzo często parametry determinowane są przez spodziewany zysk. Osiedla bywają projektowane z pominięciem walorów architektonicznych, urbanistycznych,

a komfort zamieszkiwania na nich bywa kwestią drugorzędną. Dzieje się tak dlatego, że zainteresowanie deweloperów budowanymi przez nich osiedlami kończy się najczęściej w momencie zakończenia sprzedaży.

Pomijane są często kwestie zapewnienia przestrzeni przeznaczonej do wypoczynku i rekreacji, wspólne tereny zielone i nasadzenia roślin, dostępność do usług, przewidzenie chodników. Brak tych elementów jest odczuwalny przez mieszkańców dopiero po zamieszkaniu.

### **3.6. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sposobem ochrony przed zagrożeniami suburbanizacji**

Kształtowanie przestrzeni w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego różni się w sposób zasadniczy od tego, które oparte jest na decyzjach administracyjnych. W postępowaniach zmierzających do ustalenia warunków zabudowy to inwestorzy postulują dany typ zabudowy, a organ administracji wydaje decyzję pozytywną lub odmowną. Decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru uznaniowego, a rozstrzygnięcie powinno wynikać z przeprowadzonej analizy urbanistycznej. To z kolei oznacza, że wydane pozytywne decyzje administracyjne nie są w żadnym wypadku oznaką akceptacji danej zabudowy przez samorząd. Wielokrotnie uzyskanie pozytywnej decyzji świadczy jedynie o braku możliwości odmowy. Co ważne, taki sposób lokalizacji zabudowy dotyczy już co drugiej inwestycji w Polsce [Kowalewski, Markowski, Śleszyński 2020].

W tym miejscu istotną różnicą w sposobach kształtowania ładu przestrzennego jest to, z czyjej inicjatywy dochodzi do ustalenia parametrów zabudowy. W przeciwieństwie do kształtowania przestrzeni w oparciu o decyzje administracyjne w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego to organ administracji kształtuje rodzaj i cechy zabudowy. Z reguły służy to większemu uporządkowaniu przestrzeni, a tym samym rozwojowi miast i wsi w sposób harmonijny. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że organ administracji zobowiązany jest do prowadzenia takiej polityki przestrzennej, która bierze pod uwagę potrzeby społeczności lokalnej, podczas gdy w przypadku decyzji administracyjnych perspektywa inwestora często nie wykracza poza granice jego działki.

Kontrastowy, w stosunku do wcześniej pokazywanych negatywnych skutków niekontrolowanej suburbanizacji jest przykład osiedla Letnisko Leśne, położonego w zachodniej części Pobiedzisk. Zabudowa pierwotnie (w połowie XIX w.) skupiona wokół posiadłości ziemskiej z czasem rozbudowała się, tworząc zwartą jednostkę urbanistyczną, skupioną wokół kościoła i szkoły. Postępująca rozbudowa osiedla w kierunku Pobiedzisk (wschodnim) w dużej mierze oparta była na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, funkcjonującego dla tego terenu już od 1998 r. Widać dobrze, że zabudowa jest uporządkowana, o umiarkowanej lub niskiej intensywności. Na omawianym terenie w zasadzie nie ma zabudowy realizowanej w sposób zorganizowany, przez deweloperów.



Rys. 17. Zabudowa osiedla Letnisko Leśne  
[opracowanie własne na podstawie mapy ewidencyjnej Pobiedziska 2025]

Podobnie jak w przypadku osiedla „Letnisko Leśne”, zalety zabudowy lokalizowanej w sposób uregulowany, oparty na dokumentach planistycznych można zauważyć na obszarach wiejskich. Przykładem tego jest Jerzykowo – jedna z dwóch największych wsi gminy Pobiedziska. Według danych z 2023 r. liczy ona już ponad 1300 mieszkańców. Ludność, jej gęstość oraz rodzaj i charakter zabudowy sprawiają, że o Jerzykowie, podobnie jak o sąsiadujących Biskupicach, myśli się i mówi raczej jako o miejscowości niż wsi.

Intensywna rozbudowa tego miejsca związana jest przede wszystkim z korzystnym położeniem w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 194 (dawna droga krajowa nr 5). Przyczyny gwałtownej urbanizacji wsi są więc podobne, jak w przypadku Gołunina czy Wagowa – dobre skomunikowanie. Jerzykowo jednak niewątpliwie jest na zupełnie innym etapie rozwoju. Rozwój ten trwa też znacznie dłużej niż w przypadku dwóch wspomnianych wsi. Dobrze widać różnicę, jak wygląda przestrzeń kształtowana w sposób uregulowany, a jak kształtowana przez indywidualnych inwestorów.



Rys. 18. Zabudowa Jerzykowa

[opracowanie własne na podstawie mapy ewidencyjnej Pobiedziska 2025]

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą chronić przestrzeń poprzez planowanie rozwoju i regulowanie zabudowy, ale również poprzez jej ograniczanie, a niekiedy wręcz eliminowanie. Znacząca część aktów planistycznych obowiązujących w gminie Pobiedziska to plany terenów rolnych i terenów zieleni. Z jednej strony ich uchwalenie służy zachowaniu rolniczego lub leśnego krajobrazu, z drugiej zaś są instrumentem ochrony gminy przed nadmierną urbanizacją przez całkowite wyłączenie możliwości sytuowania zabudowy.

Skutki systematycznego zwiększania pokrycia gminy planami widać przede wszystkim w liczbie prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W latach 2004-2019 średnio rocznie wpłynęło ponad 335 wniosków, podczas gdy w latach 2020-2023 urząd przyjął średnio rocznie poniżej 200 wniosków.

#### 4. PODSUMOWANIE

Studium przypadku gminy Pobiedziska prowadzi do kilku wniosków. Przede wszystkim dane statystyczne pokazują, że zjawisko urbanizacji terenów podmiejskich dotyczy nie tylko gmin bezpośrednio okalających Poznań, ale również tych będących w drugiej linii sąsiedztwa. Można zauważyć, że w gminach bezpośrednio przylegających do stolicy województwa coraz częściej pojawiają się

budynki wielorodzinne, a proces urbanizacji przebiegł na tyle intensywnie, że w wielu przypadkach zaczynają się zacierać granice pomiędzy miastem a gminą sąsiadującą, np. pomiędzy Swarzędzem a Poznaniem. W tej sytuacji ludzie poszukujący lokalizacji mniej zurbanizowanych, o większych walorach przyrodniczych zaczynają migrować do gmin położonych niejako w drugiej linii, takich jak Pobiedziska, Kostrzyn, Stęszew.

Podstawowym motorem napędzającym procesy suburbanizacji (również w ujęciu lokalnym) jest dostępność komunikacyjna. Położenie przy autostradach, drogach ekspresowych i wojewódzkich, zapewniających szybki dojazd do Poznania, ma bezpośredni wpływ na rozszerzanie się tradycyjnie rozumianej strefy podmiejskiej. Przyczyniają się do tego też dążenia i ambicja Poznania do stania się ważnym ośrodkiem aglomeracyjnym, co przejawia się w intensywnym w ostatniej dekadzie rozwoju transportu zbiorowego, przede wszystkim kolejowego.

Analiza zagospodarowania przestrzennego gminy Pobiedziska prowadzi również do wniosku, że systematyczne zwiększanie pokrycia aktami planistycznymi gmin zagrożonych niekontrolowaną zabudową może być skutecznym sposobem na ograniczenie negatywnych skutków suburbanizacji.

Opisane w artykule przypadki zaburzenia ładu urbanistycznego pokazują, że dochodzi do tego przede wszystkim wtedy, gdy organy administracji odpowiedzialne za regulowanie przestrzeni rezygnują z realizacji władztwa planistycznego. Tymczasem przeciwdziałanie niekontrolowanemu rozprzestrzenianiu się zabudowy powinno opierać się na bieżącym monitorowaniu stanu zagospodarowania i podejmowaniu adekwatnych działań planistycznych.

## LITERATURA

- Gałka J., Warych-Juras A., 2011. *Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce*, „Studia Miejskie”, t. 3, s. 147-57.
- Harasimowicz A., 2018, *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne*, „Studia Miejskie”, s. 115-130.
- Hołuj A., 2015, *Wybrane aspekty zarządzania rozwojem na obszarach dotkniętych procesem urban sprawl w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 1(29), s. 23-33.
- Kajdanek K., 2011, *Suburbanizacja w Polsce – pejzaż społeczno-przestrzenny*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 2-3, s. 303-321.
- Kasińska-Andruszkiewicz A., 2023, *Brak przestrzeni społecznych i kontynuacji założeń urbanistycznych wsi Skórczewo jako wynik suburbanizacji Poznania*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Architektura, Urbanistyka, Architektura Wnętrz”, z. 15, s. 477-499.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., 2020, *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.

- Lisowski A., 2005, *Janusowe oblicze suburbanizacji*, w: *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki: XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, red. I. Jażdżewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ódź, s. 91-100.
- Mayer A., 2010, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2023, *Informacja o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/023/> (dostęp: 6.01.2025).
- Palicki S., 2017, *Housing Resources and Needs in Light of Modern Urban Transformations: the Case of Poznan*, „Real Estate Management & Valuation”, vol. 2(25), s. 72-78.
- Pobiedziska, 2025, <http://www.pobiedziska.e-mapa.net> (dostęp: 4.01.2025).
- Śleszyński P., Nowak M.J., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepiolo A., Błaszke M., 2021, *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*. PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- UMiG Pobiedziska, 2025, <https://bip.pobiedziska.pl/api/files/47183?file=02.jpg> (dostęp: 6.01.2025).
- Urząd Transportu Kolejowego, 2023, *Przewozy pasażerskie – Wymiana pasażerska na stacjach – Portal statystyczny UTK*, <https://dane.utk.gov.pl/sts/przewozy-pasazerskie/wymiana-pasazerska-na-s/21440,Przewozy-pasazerskie.html#PLIKI> (dostęp: 2.06.2024).
- Wdowicka M., Mierzejewska L., 2020, *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*, „Prace i Studia Geograficzne”, nr 65, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, s. 125-137.
- Wejchert K., 2008, *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Arkady, Warszawa.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, „Monografie – Polska Akademia Nauk”. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Warszawa.
- Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich, 2020, *Generalny Pomiar Ruchu*. <https://wzdw.pl/drogi/pomiar-ruchu/719-generalny-pomiar-ruchu-2020> (dostęp: 2.06.2024).

## ANALYSIS OF THE EXTENT OF THE SUBURBANIZATION OF POZNAŃ BASED ON THE EXAMPLE OF THE POBIEDZISKA MUNICIPALITY

### Summary

Suburbanization of large cities brings with it many risks and negative consequences for suburban zone. Poznań and its adjacent municipalities are one of the best studied examples of it. It is believed that the Poznań agglomeration is a place where the processes associated with the migration of population, businesses and capital are particularly dynamic. However, this phenomenon does not necessarily apply only to the neighboring municipalities of Poznań, which are traditionally referred to as the periphery. Some of its symptoms are also noticeable in communes located farther away, but which remain within the sphere of influence of the core city. Such an example is Pobiedziska. The article shows that typical aspects of suburbanization are noticeable in Pobiedziska. Article shows examples of its

negative impact on spatial order in places where development is based on administrative decisions. At the same time, good practices were pointed out. Increasing the coverage of local spatial development plans, or the protection of agricultural and forest land plans and the positive effects of their implementation.

**Keywords:** spatial planning, spatial order, suburbanization, urban sprawl



Karolina ORZECHOWSKA<sup>1</sup>, Bartosz KAŻMIERCZAK<sup>2</sup>

## ANALIZA ZAPISÓW DOTYCZĄCYCH WSKAŹNIKA INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY WYNIKAJĄCYCH Z MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO (MPZP) ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO WYKORZYSTANIA PRZY OPRACOWYWANIU PLANU OGÓLNEGO NA PRZYKŁADZIE GMINY SZCZECIN

Artykuł podejmuje zagadnienie roli i znaczenia w planowaniu przestrzennym wskaźnika intensywności zabudowy, pozwalającego na kontrolowanie zagęszczenie zabudowy w miastach. Celem tekstu jest ocena możliwości i zasadności wykorzystania istniejących zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczących dopuszczalnej intensywności zabudowy w planie ogólnym, ze szczególnym uwzględnieniem jego roli w kształtowaniu przestrzeni miejskiej, zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców. Za obszar badań przyjęto miasto Szczecin. W artykule omówiono definicję WIZ oraz jego zastosowanie w planowaniu przestrzennym. Opisano tkankę miejską w wybranych częściach Szczecina, a także przeanalizowano jej gęstość rzeczywistą. Przeprowadzono analizę porównawczą zapisów dotyczących intensywności zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na przykładzie dokumentów planistycznych sporządzanych dla Szczecina. Zestawiono i zobrazowano wyniki badań pochodzące z zapisów w wybranych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz będącego w opracowaniu projektu planu ogólnego Szczecina. Dodatkowo odniesiono się do nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności do instytucji planu ogólnego, która ma kluczowe znaczenie w określaniu zasad rozwoju przestrzennego miasta.

**Słowa kluczowe:** wskaźnik intensywności zabudowy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan ogólny gminy

---

1 Słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska.

2 Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0001-8436-6963.

## 1. WPROWADZENIE

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeszła w ostatnim czasie rewolucję. We wrześniu 2024 r. weszła w życie ustawa, która zmienia fundamentalne zapisy tego aktu prawa, a także nowelizuje procedury planistyczne. Znaczącą zmianą jest wygaszenie istniejących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w miejsce których powstaną plany ogólne. Powstał zatem obowiązek sporządzenia aktu planowania przestrzennego, który w swoich założeniach zapewni spójny rozwój przestrzenny gminy. Cały proces stanowi nie lada wyzwanie dla władz samorządów gminnych pod wieloma względami, które potęguje presja czasu – od 1 stycznia 2026 r. brak uchwalenia planu ogólnego spowoduje wstrzymanie wszelkich procesów związanych z planowaniem zagospodarowania przestrzeni.

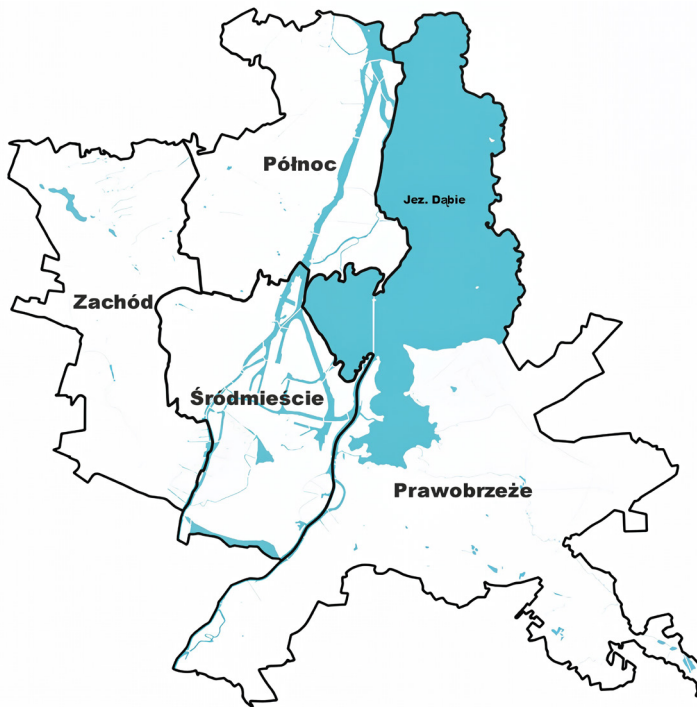
W zakresie planu ogólnego ustawa przewiduje określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych, pośród których znajduje się parametr wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Parametr ten pomiędzy profilem funkcjonalnym stref planistycznych, maksymalną wysokością zabudowy, maksymalnym udziałem powierzchni zabudowy oraz minimalnym udziałem powierzchni biologicznie czynnej określa gminny katalog stref planistycznych. Stanowi on także swego rodzaju optymalizację rozwoju przestrzennego gminy w celu poprawy jakości życia jej mieszkańców.

### 1.1. Obszar badań

Obszar badań stanowi miejska gmina Szczecin – miasto wojewódzkie woj. zachodniopomorskiego, położone w północno-zachodniej części Polski.

Szczecin zlokalizowany jest przy ujściu rzeki Odry do Zalewu Szczecińskiego. Miasto ma powierzchnię 300,62 km<sup>2</sup>. W swych granicach zawiera Jezioro Dąbie, zajmujące powierzchnię 65 km<sup>2</sup>. Gminami ościennymi Szczecina są: gmina Police, gmina Goleniów, gmina Kobylanka, gmina Stare Czarnowo, gmina Gryfino, gmina Kołbaskowo, gmina Dobra.

Liczba ludności Szczecin wynosi 389 066, co stawia Szczecin na 7. miejscu w Polsce [GUS 2024]. W skład gminy wchodzi cztery dzielnice: Północ, Prawobrzeże, Śródmieście, Zachód, które stanowią funkcję organizacyjną dla struktur urzędowych miasta.



Rys. 1. Podział administracyjny Szczecina na dzielnice z wyszczególnieniem obszaru jeziora Dąbie i wód powierzchniowych [opracowanie na podstawie: SJP 2025]

Szczecin jest węzłem transportowym na trasie transeuropejskiego korytarza transportowego północ–południe łączącego południową Skandynawię, Czechy i Austrię z portami Morza Śródziemnego. Jest istotnym w skali kraju ośrodkiem gospodarki morskiej.

Centrum Szczecina charakteryzuje się wielkimi rondami i ulicami, wzdłuż których stoją kilkukondygnacyjne, eklektyczne kamienice. Ten gwiazdzisty układ urbanistyczny porównywany jest często do najświetniejszej realizacji tego typu w Europie – Paryża. Większa część Śródmieścia zbudowana została na układzie gwiazdzistym z placami w formie rond oraz szerokimi alejami obsadzonymi drzewami [Pomorze Zachodnie 2025].

Szczególony charakter miasta reprezentowany przez ośrodki kultury, administracji, zarządzania, usług i biznesu prowadzony jest w strefie śródmieścia co prowadzi do jego dynamicznej kontrurbanizacji i skutkuje wzrostem liczby ludności na obrzeżach miasta. W strefie podmiejskiej zachodzi intensywny rozwój zabudowy jedno- i wielorodzinnej, co z kolei prowadzi do zanikania rolniczego charakteru stref.

Jak przyjęto w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego (2020), głównymi celami zagospodarowania przestrzennego

metropolitalnej struktury Szczecina są rozwój jego funkcji w europejskiej i krajowej sieci miast metropolitalnych oraz wzmocnienie funkcji miejskich z jednoczesną racjonalizacją formy funkcjonalno-przemysłowej struktury osadniczej.

## **1.2. Wskaźnik intensywności zabudowy w świetle nowelizacji ustawy o planowaniu przestrzennym**

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miała na celu uregulowanie przestrzeni geograficznej oraz zwiększenie kontroli nad procesami inwestycyjnymi. Zmieniona ustawa o planowaniu wprowadza nowe podejście do planowania przestrzennego w Polsce, a jej zapisy dotyczą w szczególności wprowadzenia planu ogólnego gminy jako aktu prawa miejscowego oraz konieczności określania parametrów zabudowy, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy.

Nowy akt planowania przestrzennego, jakim jest plan ogólny gminy, stanowić ma narzędzie umożliwiające gminom sprawniejsze i bardziej racjonalne zarządzanie przestrzenią. Ustawodawca założył, że dzięki temu inwestorzy oraz mieszkańcy zyskają jasność co do przyszłego zagospodarowania przestrzeni, co powinno ograniczyć konflikty dotyczące lokalizacji inwestycji oraz sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi.

Zapewnienie ładu przestrzennego, ograniczenie nadmiernej gęstości zabudowy na obszarach miast oraz zapobieganie rozlewaniu się zabudowy na terenach nieurbanizowanych, co jest szczególnie istotne w kontekście ochrony środowiska i terenów zielonych ma zostać uregulowane za pomocą wskaźników, które opisują poszczególne strefy planistyczne. Pomiedzy maksymalną wysokością zabudowy, maksymalną powierzchnią zabudowy oraz minimalną powierzchnią biologicznie czynną priorytetowe znaczenie ma wskaźnik maksymalna nadziemna intensywność zabudowy.

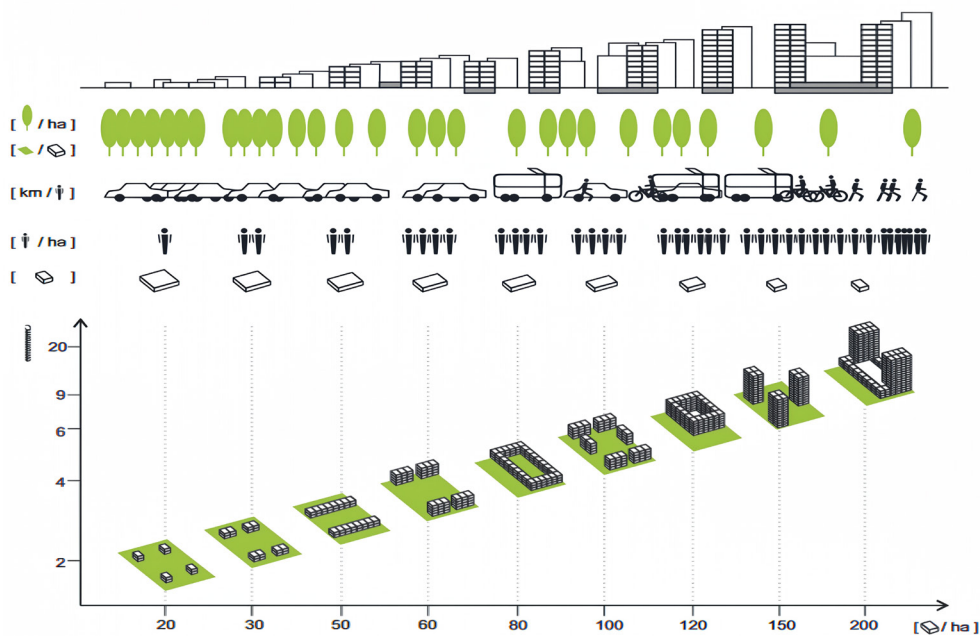
Zgodnie z definicją zawartą w ustawie gdy mowa o intensywności zabudowy, należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na:

a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Ustawa z dnia 23 marca 2003 r.].

Wartość WIZ jest często określona w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i może się różnić w zależności od lokalizacji, rodzaju terenu (np. mieszkaniowy, usługowy, przemysłowy) oraz przeznaczenia danej działki. Może on występować zarówno jako zapis wprost, jak również poprzez wyznaczenie innych parametrów, za pomocą których można określić WIZ.

W tym opracowaniu skupiono się nad zabudową mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną.

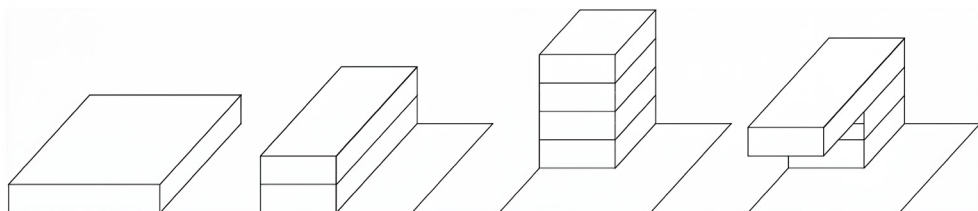


Rys. 2 Schemat przedstawiający zróżnicowanie intensywności zabudowy na tym samym obszarze [Bradecki 2021]

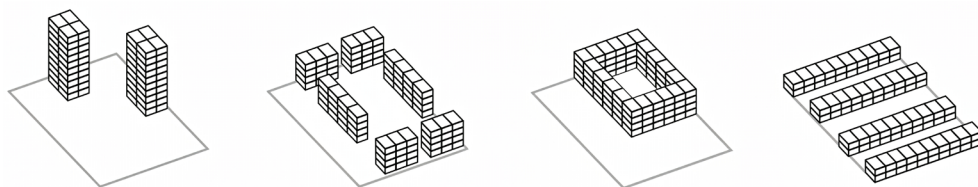
Skupiając się jednak w dalszym ciągu na wskaźniku intensywności zabudowy, warto zauważyć, że na jego wartość mają największy wpływ dwa parametry: powierzchnia badanego terenu oraz liczba kondygnacji zabudowy lub pośrednio maksymalna wysokość zabudowy.

Parametr liczby kondygnacji ustalany w aktach planowania przestrzennego zazwyczaj określany jest w odniesieniu do sąsiadującej zabudowy mając na uwadze szeroko pojęty ład przestrzenny. Nie jest on obligatoryjnym parametrem. Natomiast powierzchnia działki (lub analizowanego terenu) jest parametrem, który silnie wpływa na wartość WIZ, ponieważ przez niego dzieli się całkowitą powierzchnię zabudowy istniejącą na danej działce.

Niewątpliwie na uwagę zasługuje fakt, iż taką samą intensywność zabudowy można uzyskać, stosując różne formy architektoniczno-urbanistyczne.



Rys. 3. Schemat różnych wariantów zabudowy o wskaźniku intensywności = 1  
[Bradecki 2021: 135]



Rys. 4. Różne formy zabudowy o takiej samej intensywności: 80 mieszkań na hektar  
[Bradecki 2021: 136]

Zależność intensywności zabudowy względem średniej ważonej liczby kondygnacji jest jedną z istotnych relacji, mającą znaczący wpływ na kształtowanie wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej o wysokiej intensywności. Oczywiście jest, że wraz ze wzrostem liczby kondygnacji możemy uzyskać większą intensywność zabudowy. Nie można jednak realizować tego wzrostu bez odniesienia do innych czynników i przepisów.

Szczecin charakteryzuje się, jak większość dużych miast, bardzo intensywną zabudową w centrum miasta, w obszarze śródmieścia oraz wokół głównych arterii komunikacyjnych. W obrzeżnych dzielnicach, takich jak Prawobrzeże i Północ, zabudowa jest rzadsza, z dominacją domów jednorodzinnych i niskiej intensywności zabudowy.

Śródmieście i obszary zdominowane przez funkcje usługowe oraz biurowe wykazują wyższe wskaźniki intensywności zabudowy (do 3,0-4,0), podczas gdy peryferie miasta (np. osiedla domów jednorodzinnych) mają wartości wskaźnika wynoszące poniżej 1,0. Tego rodzaju zróżnicowanie ujawnia problemy z efektywnością wykorzystania przestrzeni, a także niedostateczne zagęszczenie w rejonach, które powinny się potencjalnie rozwijać.

Do głównych wyzwań związanych z obecnym poziomem intensywności zabudowy w Szczecinie należą:

- niedostateczna intensywność zabudowy w obszarach peryferyjnych, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystania przestrzeni oraz konieczności rozbudowy infrastruktury transportowej;
- zbyt wysoka intensywność zabudowy w centrum, co implikuje przeciążenie istniejącej infrastruktury, problemy z dostępnością przestrzeni publicznych oraz

zmniejszeniem jakości życia mieszkańców w wyniku zatorów komunikacyjnych i hałasu;

- problemy związane z brakiem odpowiedniego rozwoju infrastruktury towarzyszącej w obszarach o wysokiej intensywności zabudowy, co skutkuje przeciążeniem systemów wodociągowych, kanalizacyjnych czy energetycznych.

Zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednym z kluczowych dokumentów w systemie planistycznym miasta staje się plan ogólny. Plan ogólny stanowi podstawę do opracowywania szczegółowych planów miejscowych, a jego celem jest określenie długoterminowej strategii rozwoju przestrzennego gminy. W odniesieniu do Szczecina plan ogólny ma za zadanie wskazanie, które obszary miasta powinny zostać przeznaczone pod zabudowę intensywną, a które powinny zachować charakter niskiej zabudowy lub tereny zielone. W ramach tego dokumentu określa się również zasady kształtowania układu urbanistycznego, z uwzględnieniem takich wskaźników jak WIZ, które będą miały wpływ na efektywność wykorzystania przestrzeni oraz jakość życia mieszkańców, uwzględniając założenia ochrony konserwatorskiej i ochrony przyrody.

## **2. PLANOWANIE PRZESTRZENNE W SZCZECINIE**

### **2.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Szczecin oraz Strategia Rozwoju Miasta**

Dotychczas polskie prawodawstwo przewidywało dwa kluczowe dokumenty mające wpływ na politykę przestrzenną gminy: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i Strategia Rozwoju Gminy. Pełnią one różne funkcje i miały odmienne znaczenie w procesie planowania i rozwoju gminy.

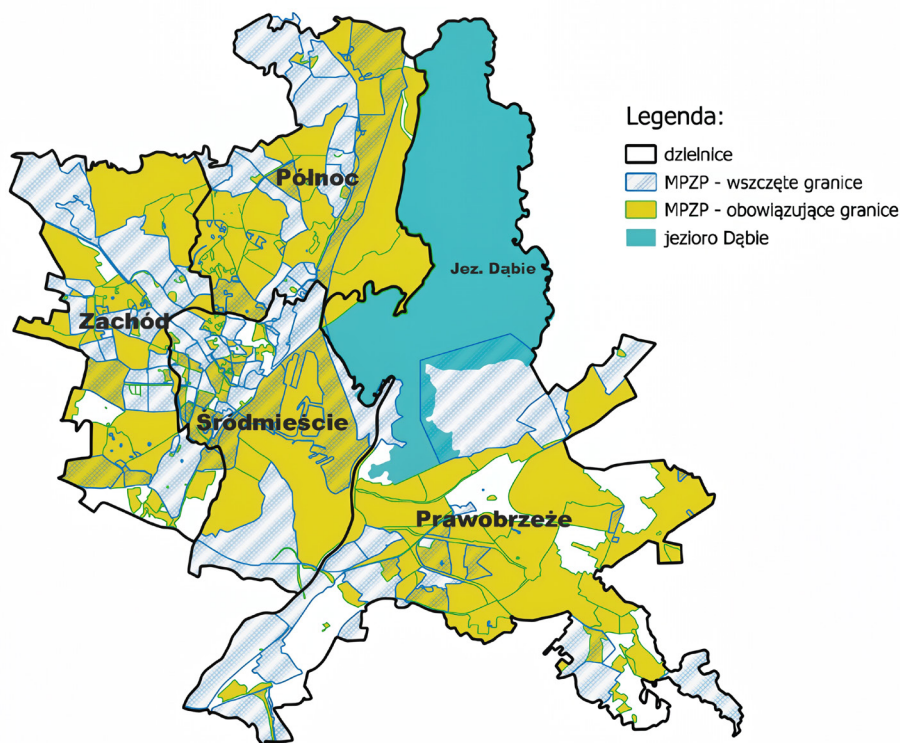
Strategia Rozwoju Szczecin 2025 została uchwalona Uchwałą nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2011 r. Natomiast studium dla miasta Szczecin uchwalono Uchwałą Nr XXXIX/1061/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 kwietnia 2022 r. Podczas gdy strategia rozwoju miasta określa główne cele i kierunki rozwoju, to studium określa konkretne ustalenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego mające na celu realizację tych celów i to ono ma bezpośredni wpływ na kształtowanie przestrzeni gminy, aż do momentu uchwalenia planu ogólnego, który to przejmie tę funkcję jednocześnie stając się aktem prawa miejscowego.

W gminie Szczecin prace nad utworzeniem planu ogólnego rozpoczęto 18 czerwca 2024 r., kiedy podjęto Uchwałą nr III/42/24 Rady Miasta Szczecin w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego miasta Szczecin. Jak wynika z informacji powziętych bezpośrednio z Biura Planowania Przestrzennego Miasta, projekt planu ogólnego znajduje się w opracowaniu i zostanie przekazany do etapu opiniowania i uzgodnień z instytucjami wynikającymi z art. 13i pkt 3 ppkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w najbliższym czasie.

## 2.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Szczecina

W gminie Szczecin obowiązuje 306 uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), przystąpiono do sporządzenia 56 kolejnych aktów, a w opracowaniu jest 29 mpzp (stan z BIP na dzień 10.01.2025 r.) [BIP 2025]. Według tych danych Szczecin pokryty jest planami miejscowymi w 62 % na powierzchni 18506 ha, co obrazuje rys. nr 5. Trzeba jednak zauważyć, że gdy odejmiemy od powierzchni całkowitej Szczecina powierzchnię jeziora Dąbie, pokrycie planami miejscowymi zwiększa się do 17831 ha, czyli 72% powierzchni miasta.

### Pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecin



Rys. 5. Mapa Szczecina przedstawiająca pokrycie terenu miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (opracowanie własne)

### 3. ANALIZA ZAPISÓW DOTYCZĄCYCH INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY W MIEJSCOWYCH PLANACH ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO/BADANIA

#### 3.1. Przedstawienie reprezentatywnych obszarów objętych zapisami mpzp. Rys historyczny wyszczególnionych obszarów badawczych

Do analiz wybrano 13 fragmentów z obszarów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego reprezentatywnych pod względem typów zabudowy. Skupiono się na wydzieleniach o funkcji zabudowy mieszkaniowej. Dla łatwiejszej interpretacji badań, obszary te dostosowano do granic wydzieleń planistycznych wyznaczonych w mpzp.

Poniżej krótko scharakteryzowano wybranych terenów z podziałem na grupy reprezentujące zabudowę z różnych okresów historycznych<sup>3</sup>.

1) Tereny zabudowane średniowieczną zabudową.

OBSZAR 1 – mpzp „Osów – Miodowa”

Osiedle w płn.-zach. części miasta położone na skraju Puszczy Wkrzańskiej, peryferyjnie w odniesieniu do centrum. Od średniowiecza istniała tutaj wieś usytuowana w najwyższej części wysoczyzny na skraju Wzgórz Warszawskich jako wielodrożnica z ulicami zbiegającymi się w kształt litery T, z nawsiem wzdłuż ul. Miodowej, z młynami, polami i lasami.

Teren wsi i terenów otaczających ją został włączony do Szczecin w 1277 r.

W środku dawnej wsi znajduje się odbudowany w XIX w. kościół i cmentarz; młyny w Dolinie Siedmiu Młynów były wielokrotnie niszczone i odtwarzane. Z czasem teren osiedla nabrał znaczenia turystycznego ze względu na wybitne walory krajobrazowe. Widnieje tu bardzo urozmaicona rzeźba terenu – osiedle położone jest na wzniesieniu i stokach Wzgórz Warszawskich.

Udział zwartej zabudowy terenu:

- 29% osiedla w obszarze zwartej zabudowy,
- 71% głównie lasy i wody.

Dominuje zabudowa nie wyższa niż pięć kondygnacji.

Struktura morfogenetyczna (funkcjonalno-przestrzenna) terenu Stare Miasto:

Dwudzielna struktura przestrzenna osiedla składająca się ze średniowiecznej części staromiejskiej z miejskimi murami obronnymi, a następnie otoczonej w XVIII w., pasem nowożytnych dzieł fortecznych; najstarsza część miasta jest zlokalizowana na tarasie wysoczyzny na poziomie Zamku Księżąt Pomorskich oraz na skarpcie do poziomu ul. Paniańskiej, poważnie zniszczona w trakcie II wojny światowej i odbudowana jako „jednostka sąsiedzka” z częściowym zachowaniem

<sup>3</sup> Opracowane na podstawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Szczecin 2022, Tom III – karty osiedli i jednostki planistyczne.

staromiejskiej geometrii siatki ulic oraz z kompletnym programem usługowym z lat 50. XX w. W latach 90. XX w. rozpoczęto trwającą do dziś sukcesywną odbudowę dolnego tarasu, pod wzgórzem zamkowym.

#### OBSZAR 2 – mpzp „Stare Miasto – Starówka – Zamek”

Teren znajduje się na obszarze Starego Miasta wpisanego do rejestru zabytków. Ochronie podlega układ urbanistyczny określony przez: geometrię, zachowaną zabudowę historyczną, relikty kondygnacji podziemnych, podziały parcelacyjne oraz historyczną numerację adresową zabudowy z nazwami ulic.

Funkcję dominującą stanowi tu wielofunkcyjna zabudowa śródmiejska uzupełniająca z usługami ogólnomiejskimi i ponadlokalnymi.

Udział pow. objętej różnymi formami ochrony krajobrazu kulturowego w osiedlu – 97%, natomiast 100% osiedla znajduje się w obszarze zwartej zabudowy. Udział budynków wyższych niż pięć kondygnacji w stosunku do liczby ogólnej budynków w osiedlu – 7%.

#### OBSZAR 3 – mpzp „Stare Miasto – Starówka – Rynek Warzywny”

Obszar niezabudowany. W zakresie planu ochrony podlega układ urbanistyczny określony przez: relikty kondygnacji podziemnych wyznaczające linie zabudowy, geometrię ulic i placu oraz podziały parcelacyjne zabudowy. Obszar objęty jest strefą W II ochrony zabytków archeologicznych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że brak regulacji planistycznych dla wskazanego obszaru skutkować mogłoby utratą możliwości odtworzenia historycznej struktury staromiejskiej kwartałów i utrwaleniem przypadkowego układu przestrzennego zabudowy wynikającego z obecnych rozwiązań komunikacyjnych, które zostały wskazane do przebudowy.

#### OBSZAR 4 – mpzp „D.27”

Teren historycznej jednostki osadniczej: wsi Płonia. Wieś ta zachowała historyczną strukturę osadniczą, zlokalizowaną nad rzeką Płonia i w dolinie potoku Leszczyniec. Otoczona zwartym obszarem leśnym. Starą osadę założono w XIII w. jako wieś typu owalnicowego, z kościołem. Płonia została znacznie rozbudowana dzięki rozwojowi produkcji (ceglarnia, młyn). Po II wojnie światowej wieś stała się obszarem lokalizacji nowych zakładów przemysłowych i usługowych.

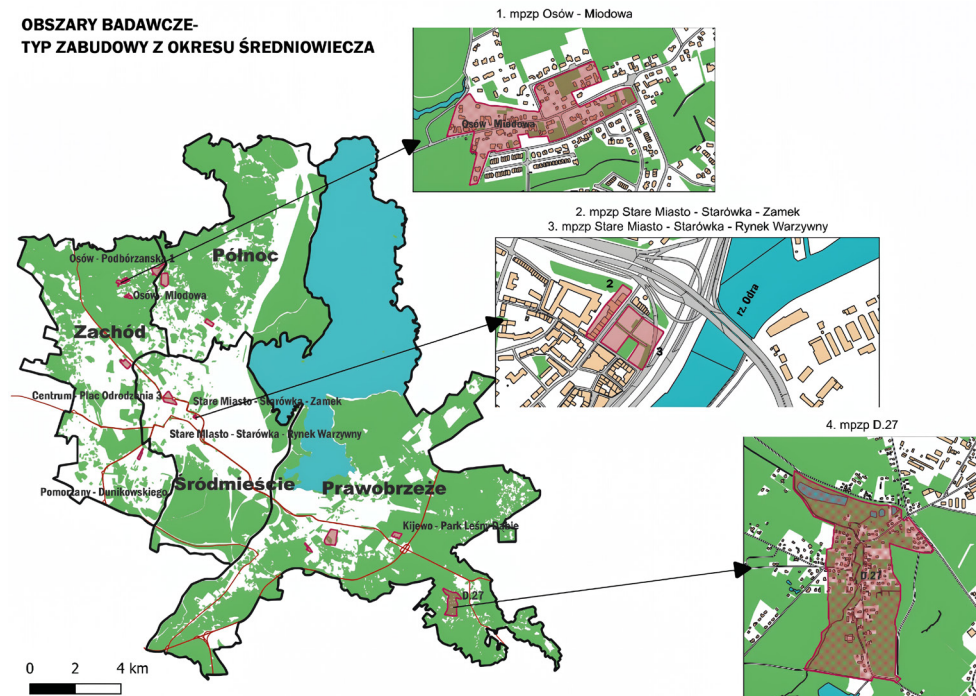
Nie ma zabudowy wielorodzinnej, jest jedynie mało zintensyfikowana zabudowa jednorodzinna. Natomiast dominuje zieleń obecnie już prawie naturalna, lasy, ogrody działkowe, grunty rolne, zbiorniki i ciek wodne. Udział zwartej zabudowy:

- 18% osiedla w obszarze zwartej zabudowy,
- 82% poza obszarem zwartej zabudowy.

Tab. 1. I grupa wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
OSÓW – MIODOWA	Zachód	zabudowa jednorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem usług	zabudowa wolnostojąca
STARE MIASTO – STARÓWKA – ZAMEK	Śródmieście	zabudowa wielorodzinna	wielofunkcyjna śródmiejska zabudowa uzupełniająca	zabudowa wielorodzinna pierzejowa
STARE MIASTO – STARÓWKA – RYNEK WARZYWNY	Śródmieście	zabudowa wielorodzinna	wielofunkcyjna śródmiejska zabudowa uzupełniająca	zabudowa wielorodzinna pierzejowa
D.27	Prawobrzeże	zabudowa jednorodzinna	funkcja dominująca -mieszkaniowa	zabudowa wolnostojąca

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6. Wybrane fragmenty reprezentujące tereny z grupy I (opracowanie własne)

- 2) Tereny zabudowane zabudową z przełomu XIX i XX w.  
OBSZAR 1 – mpzp „Centrum – Plac Odrodzenia 3”

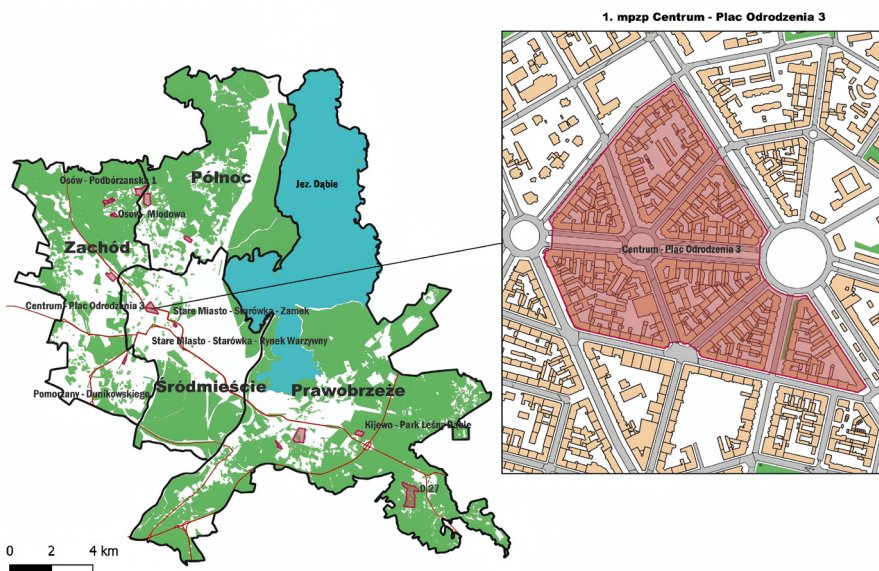
Teren reprezentuje jednolitą zabudowę śródmiejską. Przeważa czytelna struktura przestrzenna XIX i XX-w. wielkomiejskiej kompozycji urbanistycznej w formie zwartej zabudowy kamienicowej kwartałów mieszkalno-usługowych o wysokiej intensywności. Obszar ten przedstawia mieszkalnictwo wielorodzinne (95%), rozplanowane na układzie promienście przecinających się ulic i łączących je placów. Dominujące ciągi alejowe o zróżnicowanej szerokości i kompozycji zieleni hierarchizują znaczenie kompozycyjne i funkcjonalne wraz z integralnymi przedogródkami. 100% osiedla znajduje się w obszarze zwartej zabudowy, przy czym udział budynków wyższych niż pięć kondygnacji w stosunku do liczby ogólnej budynków w osiedlu wynosi 5,4%.

Tab. 2. II grupę wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
CENTTRUM – PLAC ODRODZENIA 3	Śródmieście	zabudowa wielorodzinna	teren wielofunkcyjnej śródmiejskiej zabudowy mieszkaniowej i usług	zabudowa wielorodzinna pierzejowa

Źródło: opracowanie własne.

**OBSZARY BADAWCZE-  
TYP ZABUDOWY Z PRZEŁOMU XIX I XX w.**



Rys. 7. Wybrane fragmenty reprezentujące tereny z grupy II (opracowanie własne)

3) Tereny zabudowane zabudową z okresu międzywojennego  
OBSZAR 1 – mpzp „Pogodno – Reymonta”

Osiedle położone jest w zachodniej części Szczecina. Niegdyś były to grunty należące do wsi: Turzyn, Krzekowo. W centrum tego zespołu wytyczony został gwiaździsty plac Jakuba Wujka, od którego wychodziły ulice do części rozplanowanej w układzie szachownicowym. Powstał tu zespół eklektycznych wolnostojących willi zlokalizowanych na bardzo dużych działkach z ogrodami. Zabudowa o bardziej zróżnicowanym charakterze rozwinęła się po 1911 r., gdy rozpoczęto budowę trzeciego zespołu przy ul. Waryńskiego i ul. Trentowskiego z formami rezydencji, willi, domów jednorodzinnych oraz zabudowy szeregowej. Czytelne, kameralne enklawy zabudowy wielorodzinnej (40%) niskiej intensywności są wizytówką osiedla. Zrealizowano je w latach 30. XX w. w pierzejach głównych ulic oraz jako wydzielone osiedla robotnicze i zabudowę koszarową. Osiedle nie uległo zniszczeniom w trakcie II wojny światowej. Do przedwojennej punktowej lokalizacji usług wbudowanych, w latach 70. XX w. dodano wolnostojące, duże, wielobranżowe sklepy. Omawiany teren zalicza się do terenów o dużej atrakcyjności. Jest dobrze skomunikowane ze Śródmieściem. Na uwagę zasługuje dobrze zachowany, oryginalny układ historycznego osiedla podmiejskiego wyróżniający się czytelną strukturą przestrzenną.

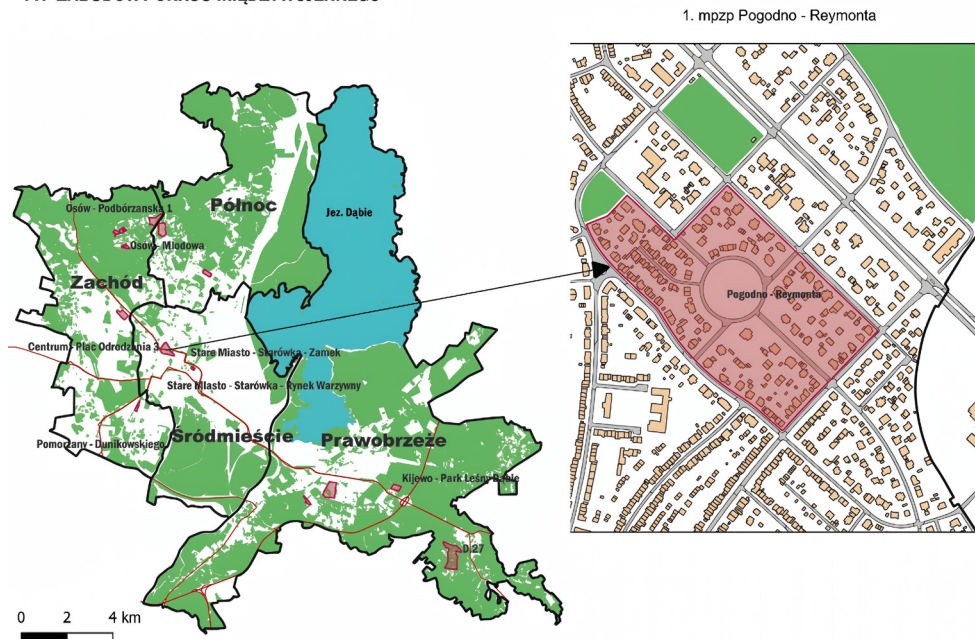
Udział zabudowy zwartej osiedla wynosi 98%, natomiast udział budynków wyższych niż pięć kondygnacji w stosunku do liczby ogólnej budynków w osiedlu – 0,1%.

Tab. 3. III grupa wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
POGODNO – REYMONTA	Śródmieście	zabudowa jednorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	zabudowa willowa

Źródło: opracowanie własne.

**OBSZARY BADAWCZE-  
TYP ZABUDOWY OKRSU MIĘDZYWOJENNEGO**



Rys. 8. Zobrazowanie wybranych fragmentów reprezentujących tereny z grupy III (opracowanie własne)

4) Tereny zabudowane – zabudowa z lat 70.-80.

OBSZAR 1 – mpzp „D.19”

Osiedle Słoneczne powstało w latach 70. XX w. Zostało zbudowane na terenach rolnych wsi Krzekoszów, w sąsiedztwie ulicowego zespołu przedwojennej zabudowy jednorodzinnej. Po wojnie zabudowa przedwojenna i została zachowana w obszarze osiedla zabudowy wielorodzinnej wysokiej intensywności (88%). Przy ul. Struga zlokalizowano obszar koncentracji usług o charakterze dzielnicowym z lokalizacją obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>, usług administracji oraz zespołu zabudowy sakralnej z sanktuarium, zielenią naturalną i parkową, jednostką Straży Pożarnej, zajezdnią autobusową.

Zwartą zabudowę stanowi 100% osiedla. Udział budynków wyższych niż pięć kondygnacji w stosunku do liczby ogólnej budynków w osiedlu wynosi 5,4%.

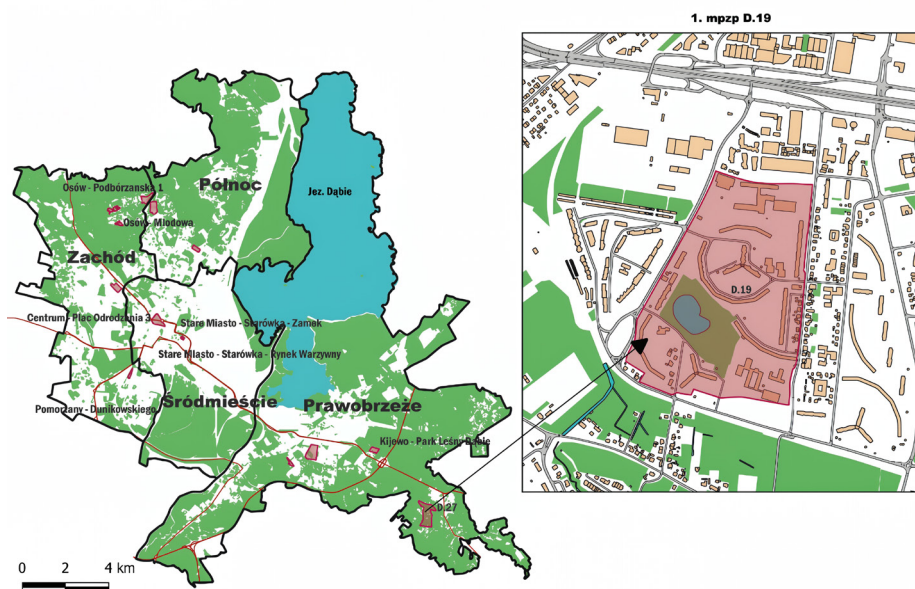
Obszar osiedla ujęty jest w programie rewitalizacji jako obszar zdegradowany.

Tab. 4. IV grupa wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
D.19	Prawobrzeże	zabudowa wielorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	zabudowa blokowa, tzw. „wielka płyta”

Źródło: opracowanie własne.

**OBSZARY BADAWCZE-  
TYP ZABUDOWY Z LAT 70-80.**



Rys. 9 Zobrazowanie wybranych fragmentów reprezentujących tereny z grupy IV (opracowanie własne)

5) Tereny zabudowane – zabudowa z lat 80.-90.

**OBSZAR 1 – mpzp „Osów – Miodowa”**

Osiedle w płn.-zach. części miasta położone na skraju Puszczy Wkrzańskiej, otoczone Lasem Arkońskim, na przedmieściach Szczecina. Charakteryzuje się urozmaiconą rzeźbą terenu, gdyż położone jest na wzniesieniu i stokach Wzgórz Warszawskich. Po 1980 r. rozpoczęto tu rozbudowę domów jedno i dwurodzinnych oraz szeregowców, przy zachowaniu przedwojennych podziałów parceli. Zabudowa utrzymywała charakter wiejski przez swoje gabaryty i wysokie dachy.

Na terenie osiedla znajduje się szczątkowa zabudowa usługowa, rzemieślnicza i hodowlana [Łuczak 2022].

#### OBSZAR 2 – mpzp „Żelechowa – Łączna”

Osiedle usytuowane na obszarze Skarpy Odrzańskiej wywodzące się od XII-wiecznej wsi rolniczej. Osiedle ma strukturę zróżnicowaną. Do XVIII w. grunty wsi zajmowały grunty rolne i ogrody, przedpole fortecy, natomiast w XIX w. nastąpił tu rozwój przemysłu: cegielnie, fabryki, młyny. W wyniku działań podczas II wojny światowej zniszczeniu uległy fabryki i znaczna część zabudowy mieszkaniowej. Obecnie w obszarze osiedla przeważa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna (46%) wybudowana pod koniec XX w. o niskiej intensywności z enklawami zabudowy o wysokiej intensywności.

Udział zwartej zabudowy wynosi 79% terenu osiedla, a 21% to głównie tereny zieleni, w tym ogrody działkowe. Udział budynków wyższych niż pięć kondygnacji w stosunku do liczby ogólnej budynków w osiedlu – 0,5%.

#### OBSZAR 3 – mpzp „Kijewo – Park Leśny Dąbie”

Osiedle w przeważającej części zajęte przez teren parku leśnego Dąbie zlokalizowanego na dawnych terenach lasów miasta Dąbie, a obszarem rolnym wsi Kłęskowo, na którym w 1752 r. założono wieś kolonizacyjną w formie ulicówki na obecnej ul. Niedźwiedziej, która w XIX w. została powiększona w kierunku wschodnio-południowym. W 1852 r. w wyniku parcelacji powstały dodatkowe kolonie zagospodarowujące tereny na południe od lasów miejskich Dąbia, natomiast istotna rozbudowa osiedla nastąpiła dopiero od lat 80. XX w. Powstała wówczas zabudową jednorodziną i wielorodziną, nadal pozostawiając jednak znaczne tereny niezabudowane.

Udział zwartej zabudowy wynosi 26% osiedla w obszarze zwartej zabudowy, a 74% głównie tereny zieleni. Brak zabudowy wyższej niż pięć kondygnacji.

#### OBSZAR 4 – mpzp „Pomorzany – Dunikowskiego”

Osiedle w południowej części miasta, na krawędzi skarpy odrzańskiej. Osiedle zostało zlokalizowane na terenach dużej wsi średniowiecznej w układzie owalnicy z kościołem i cmentarzem, otoczonym zabudowaniami, którą włączono do obszaru Szczecina w 1253 r.

W XIX w. wzdłuż obecnych ulic: Chmielewskiego i Tama Pomorzańska powstała dzielnica przemysłowa – Kolonia Pomorzany z mieszaną funkcją produkcyjną i mieszkaniową wielorodzinną. Ulokowano tu miejską gazownię, elektrownię, szpital, zakład wodociągowy z wieżą ciśnień oraz ok. 50 zakładów produkcyjnych, które prawie całkowicie uległy zniszczeniu podczas II wojny światowej. Po roku 1945 odbudowano część zabudowy, uzupełniając ją nowymi blokami wielorodzinnymi i silnie przekształcając pierwotny charakter terenu.

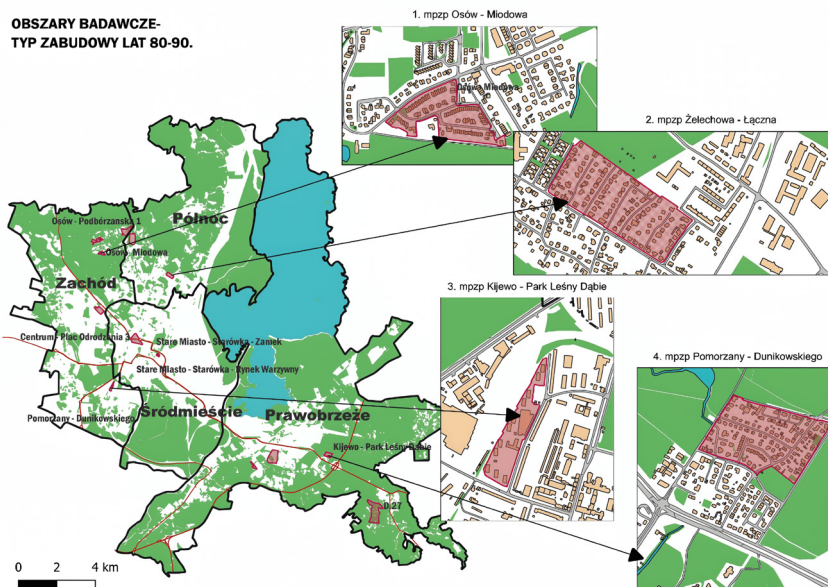
W latach 80. po zachodniej stronie ul. Powstańców Wielkopolskich wzniesiono zespoły wielokondygnacyjnych bloków mieszkalnych.

Na osiedlu Pomorzany przeważa zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (82%) wysokiej intensywności, w tym budownictwo z wielkiej płyty.

Tab. 5. V grupa wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
OSOW_MIODOWA	Zachód	zabudowa jednorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dop. usług	zabudowa szeregowa
ŻELECHOWA – ŁĄCZNA	Północ	zabudowa jednorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dop. usług	zabudowa wolnostojąca, tzw. „domy-kostki”
KIJEWO – PARK LEŚNY DĄBIE	Prawobrzeże	zabudowa jednorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	zabudowa szeregową, wolnostojąca, bliźniacza
POMORZANY – DUNKOWSKIEGO	Zachód	zabudowa wielorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	zabudowa blokowa, tzw. „wielka płyta”

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 10. Zobrazowanie wybranych fragmentów reprezentujących tereny z grupy V  
(opracowanie własne)

6) Tereny zabudowane – zabudowa współczesna

OBSZAR 1. i 2. – mpzp „Osów – Podbórzeńska 1”

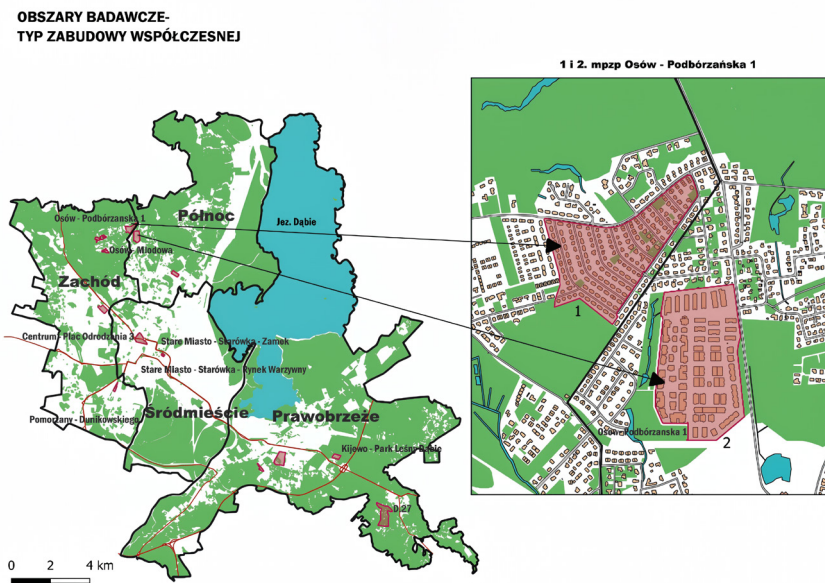
Oba obszary zlokalizowane są na osiedlu Warszewo. Struktura przestrzenna osiedla składa się z dawnej wsi Stare Warszewo o typie owalnicowym. Została tu zachowana czytelna historyczna struktura osadnicza. Pozostałe grunty rolne na przestrzeni XX w. uległy licznym podziałom, tworząc osiedla współczesnej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej (38%) niskiej intensywności. Na omawianym obszarze istnieje punktowa lokalizacja usług, zieleni naturalnej, lasów, ogrodów działkowych, zbiorników i cieków wodnych.

Udział zwartej zabudowy terenu wynosi 48% osiedla. W obszarze 2. dominuje 3-kondygnacyjna zabudowa wielorodzinna.

Tab. 6. VI grupa wybranych obszarów

NAZWA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	DZIELNICA	FUNKCJA ZABUDOWY	FUNKCJA TERENU WG ZAPISÓW MPZP	TYP MORFOLOGICZNY
OSÓW_PODBÓRZANSKA_1	Zachód	zabudowa jednorodzinna	zabudowa jednorodzinna	zabudowa wolnostojąca
OSÓW_PODBÓRZANSKA_1	Północ	zabudowa wielorodzinna	teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej niskiej z dop. usług	zabudowa wielorodzinna (3-kondygnacyjna)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 11. Zobrazowanie wybranych fragmentów reprezentujących tereny z grupy VI (opracowanie własne)

Podczas analiz zapisów w wybranych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dokonano zestawienia ustalonych w nich parametrów zabudowy niezbędnych do wyznaczenia WIZ, tj. maksymalna intensywność zabudowy, dopuszczalna maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna liczba kondygnacji, maksymalna powierzchnia zabudowy. W części mpzp zapis dotyczący intensywności zabudowy przedstawiony był wprost jako przyjęty parametr, natomiast określenie WIZ dla pozostałych reprezentatywnych terenów wymagało zastosowania obliczeń wg przyjętego wzoru:

$$I = \frac{Pc}{Pp}$$

gdzie:

I – współczynnik intensywności zabudowy

Pc – suma powierzchni wszystkich kondygnacji zabudowy

Pp – pole powierzchni działki/terenu

Tabela 7 przedstawia zebrane dane.



LP	MPZP	UCHWAŁA UCHWAŁAJĄCA	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	DOP. WYSOKOŚĆ	MAX ILOŚĆ KONDYGNACJI	POW. WYDZIELENIA	max pow. zab. w %			max pow. zab. w m <sup>2</sup>			WIZ				
							jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	WIZ obliczony	WIZ z mpzp
5	CENTRUM – PLAC ODRODZENIA 3	XIV/488/20 (2020-01-28)	S.C.2001.MC	18,5	4	12687			100			12687			4,00	4,00	0,1-13
				18,5	4	27230			100			27230			4,00	4,00	0,1-13
				18,5	4	16255			100			16255			4,00	4,00	0,1-13
				18,5	4	16107			100			16107			4,00	4,00	0,1-13
				18,5	4	28749			100			28749			4,00	4,00	0,1-13
				18,5	4	19796			100			19796			4,00	4,00	0,1-13
6	POGODNO – REY- MONTA	XLV/1316/18 (2018-10-30)	Z.P.5016.MN	12,5	4	14509	25	30	35	3627	4353	5078	1,04	1,25	1,46	1,25	0-2,5
				9,5	3	21256	25	30	5314		6377	0,79		0,95	0,87	0-2,5	
				12,5	4	22330	25	30	5582	6699	7815	1,04	1,25	1,46	1,25	0-2,5	
				12,5	4	25750	25	30	6437	7725	9012	1,04	1,25	1,46	1,25	0-2,5	
7	D.19	III/W/342/99 (1999-04-26)	D.S.001.MW	17	3	24220										1,30	
8	OSÓW – MIODOWA	XVII/439/08 (2008- 01-14)	Z.O.2038.MN,U	9,5	2	11039	50	50	5519	5519			1,00	1,00			
				9,5	2	3635	20	20	727	727			0,40	0,40			
				9,5	2	7354	50	50	3677	3677			1,00	1,00			
				9,5	2	7342	40	40	2937	2937			0,80	0,80			



LP	MPZP	UCHWAŁA UCHWAŁAJĄCA	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	DOP. WYSOKOŚĆ	MAX ILOŚĆ KONDYGNACJI	POW. WYDZIELENIA	max pow. zab. w %			max pow. zab. w m <sup>2</sup>			WIZ								
							jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	jednorodzinna	blizniacza/szeregowa	wielorodzinna	WIZ obliczony	WIZ z mpzp				
12	OSÓW – PODBÓRZAŃ- SKA 1	VIII/N/1248/10 (2010-07-15)	Z.O.03.006.MJ,U	9	2	9179	30	30	2754	2754		0,60	0,60								
				9	2	7231	30	30	2169	2169		0,60	0,60								
				9	2	7402	30	30	2221	2221		0,60	0,60								
				9	2	9271	30	30	2781	2781		0,60	0,60								
				9	2	10987	30	30	3296	3296		0,60	0,60								
				9	2	14045	30	30	4213	4213		0,60	0,60								
				9	2	17948	30	30	5384	5384		0,60	0,60								
				9	2	21758	30	30	6528	6528		0,60	0,60								
				9	2	43897	30	30	13169	13169		0,60	0,60								
				12	3	23627			30					7088				0,90	0,90		
13	OSÓW – PODBÓRZAŃ- SKA 1	VIII/N/1248/10 (2010-07-15)	Z.O.03.027.MN,U	12	3	44376									0,90	0,90					
				12	3	21025			30							0,90	0,90				
				12	3	14889			30								0,90	0,90			
				12	3	36169			30								0,90	0,90			
				12	3	5436			30								0,90	0,90			
				12	3				30								0,90	0,90			

\*Puste komórki oznaczają brak danych w mpzp

Odczytując zapisy mpzp, łatwo zauważyć, że bardziej aktualne planu miejscowe mają w swojej treści ujęty wprost współczynnik intensywności zabudowy, w przypadku starszych natomiast zaistniała potrzeba wyliczenia go za pomocą parametrów pomocniczych.

Tab. 8. Zestawienie WIZ określonych w mpzp z intensywnością zabudowy rzeczywiście istniejącą na gruncie

LP.	NAZWA MPZP	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	max WIZ z MPZP	WIZ wg. istniejącej zabudowy
1	OSÓW – MIODOWA	Z.O.2010.MN,U	0,80	0,29
		Z.O.2011.MN,U	0,80	0,27
		Z.O.2013.MN,U	0,80	0,13
		Z.O.2014.MN,U	0,80	0,20
		Z.O.2105.MN,U	0,80	0,23
2	STARE MIASTO – STARÓWKA – ZAMEK	S.S.1131.MC	1-3,6	2,46
3	STARE MIASTO – STARÓWKA – RYNEK WARZYWNY	S.S.1114.MC	2,9-4,2	0,00
		S.S.1113.MC	2,9-4,2	0,00
		S.S.1112.MC	2,9-4,2	0,00
		S.S.1111.MC	2,9-4,2	0,00
4	D.27	D.J.13.MN	0,60	0,06
5	CENTRUM – PLAC ODRODZENIA 3	S.C.2001.MC	0,1-13	2,68
		S.C.2002.MC	0,1-13	2,30
		S.C.2003.MC	0,1-13	2,98
		S.C.2007.MC	0,1-13	2,78
		S.C.2004.MC	0,1-13	2,75
		S.C.2005.MC	0,1-13	2,84
		S.C.2006.MC	0,1-13	2,63

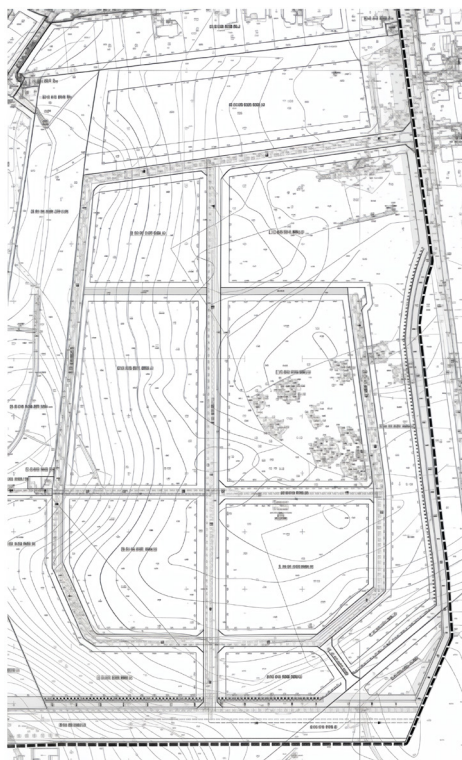
LP.	NAZWA MPZP	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	max WIZ z MPZP	WIZ wg. istnieją- cej zabudowy
6	POGODNO – REYMONTA	Z.P.5016.MN	0-2,5	0,50
		Z.P.5015.MN	0-2,5	0,49
		Z.P.5026.MN	0-2,5	0,49
		Z.P.5024.MN	0-2,5	0,67
7	D.19	D.S.001.MW	1,30	0,65
8	OSÓW – MIODOWA	Z.O.2038.MN,U	1,00	0,48
		Z.O.2032.MN,U	0,40	0,46
		Z.O.2034.MN,U	1,00	0,38
		Z.O.2037.MN,U	0,80	0,57
9	ŻELECHOWA – ŁĄCZNA	P.Z.3026.MN,U	0,90	0,42
		P.Z.3027.MN,U	0,90	0,40
		P.Z.3028.MN,U	0,90	0,35
10	KIJEWO – PARK LEŚNY DĄBIE	D.O.3012.MN,U	0,60	0,36
		D.O.3013.MN,U	0,98	0,37
		D.O.3014.MN,U	0,90	0,28
		D.O.3015.MN,U	0,98	0,36
		D.O.3016.MN,U	0,60	0,25
		D.O.3017.MN,U	0,98	0,36
11	POMORZANY – DUNIKOW- SKIEGO	Z.N.3002.MW,U	0,5-2,9	2,34
		Z.N.3004.MW,U	2,0-3,7	6,19
		Z.N.3006.MW,U	0,25-3,0	1,70

LP.	NAZWA MPZP	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	max WIZ z MPZP	WIZ wg. istniejącej zabudowy
12	OSÓW – PODBÓRZAŃSKA 1	Z.O.03.006.MJ,U	0,60	0,41
		Z.O.03.007.MJ,U	0,60	0,38
		Z.O.03.008.MJ,U	0,60	0,48
		Z.O.03.009.MJ,U	0,60	0,46
		Z.O.03.010.MJ,U	0,60	0,35
		Z.O.03.011.MJ,U	0,60	0,37
		Z.O.03.012.MJ,U	0,60	0,47
		Z.O.03.013.MJ,U	0,60	0,46
		Z.O.03.014.MJ,U	0,60	0,42
13	OSÓW – PODBÓRZAŃSKA 1	Z.O.03.026.MN,U	0,90	0,97
		Z.O.03.027.MN,U	0,90	1,24
		Z.O.03.029.MN,U	0,90	1,30
		Z.O.03.030.MN,U	0,90	1,40
		Z.O.03.031.MN,U	0,90	0,89
		Z.O.03.066.MN,U	0,90	0,97

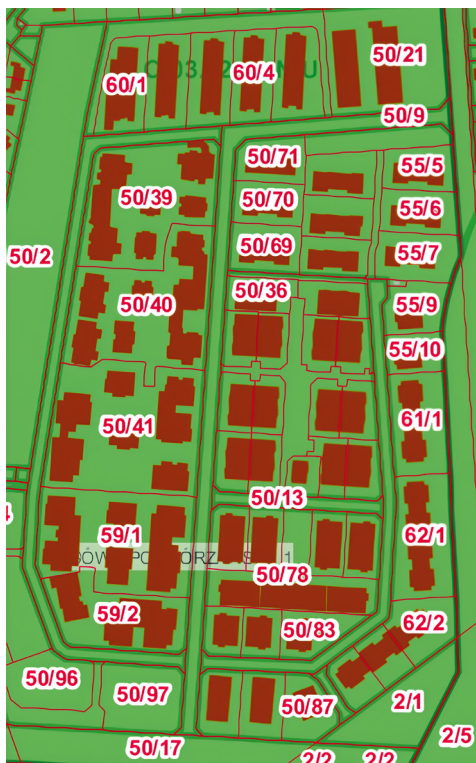
Źródło: opracowanie własne.

W tabeli zaznaczono WIZ, które przekraczają wartości określone w planach miejscowych.

Dla przykładu zapisy mpzp Osów – Podbórzeńska 1 określają maksymalną wysokość zabudowy – 12 m, maksymalną liczbę kondygnacji – 3 oraz maksymalną powierzchnię zabudowy – 30%. Zachowując te parametry, otrzymujemy maksymalną intensywność zabudowy – 0,9. Jak widać, wartość ta jest przekroczona przyp istniejącej zabudowy, pomimo zachowania parametru maks. 3 kondygnacji. W tym przypadku przekroczona została ustalona w mpzp maksymalna powierzchnia zabudowy. Powodem takiej sytuacji jest geometria działki, dla której na etapie projektowania mpzp ustalano wskaźniki graniczne. Otóż działka ta miała wówczas powierzchnię 1 ara. Aktualnie została podzielona na wiele mniejszych działek ewidencyjnych, dla których przyjęte w planie wskaźniki nie mają już odzwierciedlenia.

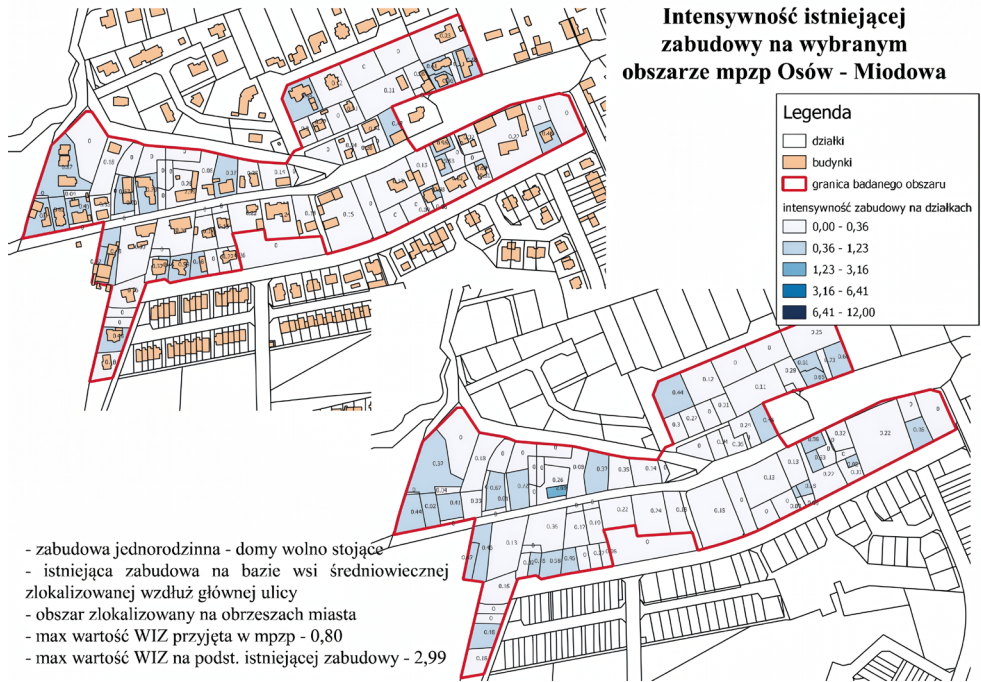


Rys. 12. Wycinek rysunku mpzp „Osów – Podbórzeńska 1” [załącznika nr 1 Uchwały Nr VIII/N/1248/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Osów-Podbórzeńska” w Szczecinie pod nazwą „Osów-Podbórzeńska 1”]

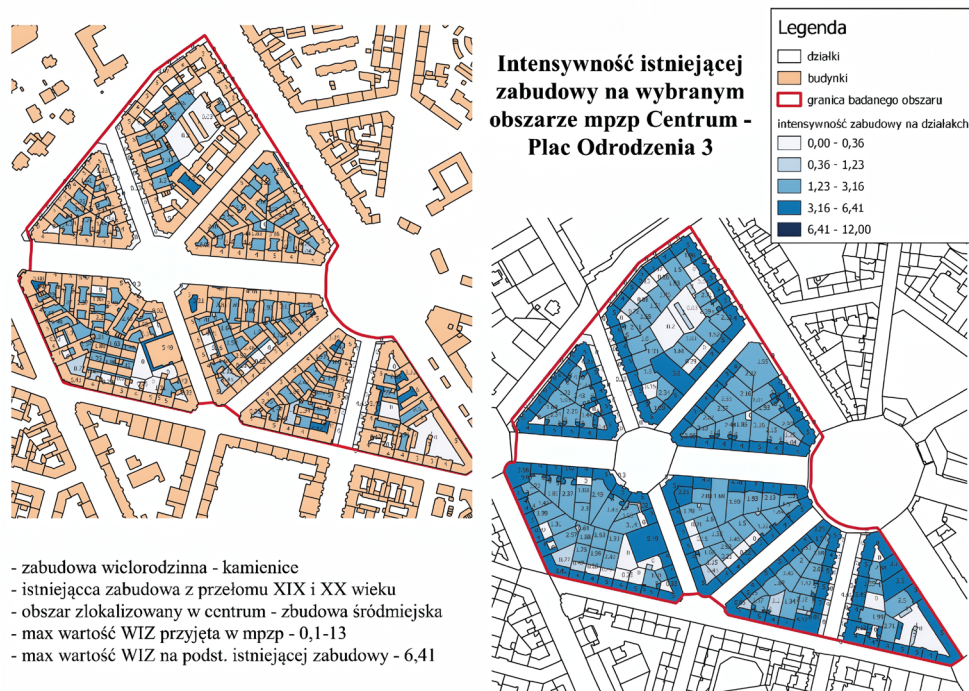


Rys. 13. Fragment obszaru objętego mpzp „Osów – Podbórzeńska 1” – podkład ewidencyjny [SJP 2025]

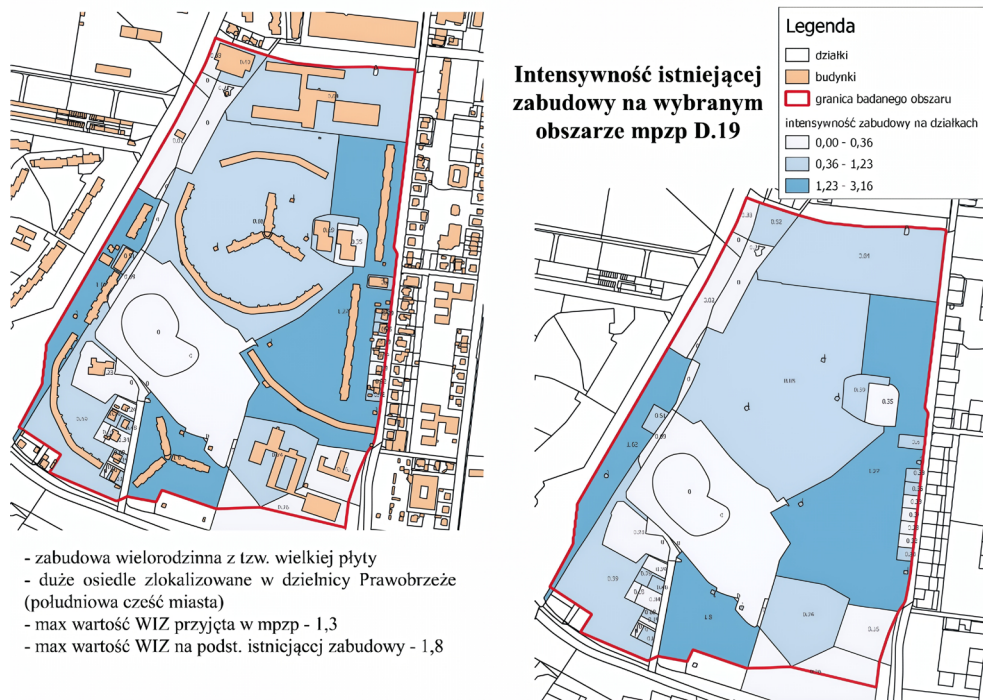
Inne przykładowe zobrazowania istniejącej intensywności na działkach w badanych obszarach prezentują poniższe kartogramy.



Rys. 14. Intensywność istniejącej zabudowy na wybranym obszarze mpzp Osów – Miodowa (opracowanie własne)



Rys. 15. Intensywność istniejącej zabudowy na wybranym obszarze mpzp Osów – Miodowa (opracowanie własne)



Rys. 16. Intensywność istniejącej zabudowy na wybranym obszarze mpzp D.19 (opracowanie własne)

Na czas opracowania niniejszego artykułu żadna gmina w Polsce nie uchwaliła jeszcze planu ogólnego. Najbardziej zaawansowane prace według publikacji dostępnych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej jedynie dwie gminy przystąpiły do etapu opinii i uzgodnień procedury uchwalenia POG.

Gmina Szczecin również znajduje się na końcu prac projektowych. Zaznaczyć należy, iż dane dotyczące współczynnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy określone w projekcie planu ogólnego miasta Szczecin przyjęte do niniejszego artykułu mogą jeszcze ulec zmianie wskutek prowadzonej procedury.

Tabela 9. przedstawia porównanie WIZ z zapisów mpzp oraz projektu POG.

Odcieniami koloru zielonego zaznaczono te wartości WIZ w POG, które przekraczają wartości WIZ wyodrębnione z mpzp, natomiast odcieniami koloru czerwonego zaznaczono wartości niższe niż w mpzp (intensywniejszy kolor oznacza większą różnicę pomiędzy współczynnikami).

Tab. 9. Zestawienie WIZ określonych w mpzp z projektowanym współczynnikiem ujętym w planie ogólnym

LP.	MPZP	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	WIZ Z MPZP	WIZ z projektu PO
1	OSÓW – MIODOWA	Z.O.2010.MN,U	0,80	0,8
		Z.O.2011.MN,U	0,80	0,8
		Z.O.2013.MN,U	0,80	0,8
		Z.O.2014.MN,U	0,80	0,8
		Z.O.2105.MN,U	0,80	0,8
2	STARE MIASTO – STARÓWKA – ZAMEK	S.S.1131.MC	1-3,6	4
3	STARE MIASTO – STARÓWKA – RYNEK WARZYWNY	S.S.1114.MC	2,9-4,2	4,3
		S.S.1113.MC	2,9-4,2	4,2
		S.S.1112.MC	2,9-4,2	4,2
		S.S.1111.MC	2,9-4,2	4,2
4	D.27	D.J.13.MN	0,60	0,3
5	CENTRUM – PLAC ODRO- DZENIA 3	S.C.2001.MC	0,1-13	5
		S.C.2002.MC	0,1-13	5
		S.C.2003.MC	0,1-13	5
		S.C.2007.MC	0,1-13	5
		S.C.2004.MC	0,1-13	5
		S.C.2005.MC	0,1-13	5
		S.C.2006.MC	0,1-13	5
6	POGODNO – REYMONTA	Z.P.5016.MN	0-2,5	1,2
		Z.P.5015.MN	0-2,5	0,8
		Z.P.5026.MN	0-2,5	1,2
		Z.P.5024.MN	0-2,5	1,2
7	D.19	D.S.001.MW	1,30	2,6
8	OSÓW – MIODOWA	Z.O.2038.MN,U	1,00	1
		Z.O.2032.MN,U	0,40	0,8
		Z.O.2034.MN,U	1,00	1
		Z.O.2037.MN,U	0,80	0,8

LP.	MPZP	WYDZIELENIE PLANISTYCZNE	WIZ Z MPZP	WIZ z projektu PO
9	ŻELECHOWA – ŁĄCZNA	P.Z.3026.MN,U	0,90	0,9
		P.Z.3027.MN,U	0,90	0,9
		P.Z.3028.MN,U	0,90	0,9
10	KIJEWO – PARK LEŚNY DĄBIE	D.O.3012.MN,U	0,60	0,9
		D.O.3013.MN,U	0,98	1,2
		D.O.3014.MN,U	0,90	1,2
		D.O.3015.MN,U	0,98	1,2
		D.O.3016.MN,U	0,60	0,9
		D.O.3017.MN,U	0,98	1,2
11	POMORZANY – DUNI- KOWSKIEGO	Z.N.3002.MW,U	0,5-2,9	2
		Z.N.3004.MW,U	2,0-3,7	3
		Z.N.3006.MW,U	0,25-3,0	3
12	OSÓW – PODBÓRZAŃSKA 1	Z.O.03.006.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.007.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.008.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.009.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.010.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.011.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.012.MJ,U	0,60	0,6
		Z.O.03.013.MJ,U	0,60	0,6
13	OSÓW – PODBÓRZAŃSKA 1	Z.O.03.026.MN,U	0,90	0,9
		Z.O.03.027.MN,U	0,90	0,9
		Z.O.03.029.MN,U	0,90	0,9
		Z.O.03.030.MN,U	0,90	0,9
		Z.O.03.031.MN,U	0,90	0,9
		Z.O.03.066.MN,U	0,90	0,9

Źródło: opracowanie własne.

Opracowanie planu ogólnego wymaga od jednostki projektującej wielu wnikliwych i dogłębnych analiz, które pozwolą określić politykę przestrzenną w sposób spójny i zgodny z uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi oraz środowiskowymi. Na określenie współczynników maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy ma wpływ wiele omawianych czynników. Dodatkowy aspekt, nad którym należy się pochylić, stanowi ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez Starostwa. Ulega ona stale zmianom w wyniku czego, przyjęte w mpzp maksymalne powierzchnie zabudowy w wielu przypadkach po pewnym czasie nie odnoszą się do powierzchni działki ewidencyjnej aktualnie widniejącej w EGiB. Wówczas także należy zbadać i ustalić WIZ w odniesieniu do aktualnych danych ewidencyjnych. W tym miejscu warto zauważyć, iż definiowanie parametrów stref planistycznych w odniesieniu niemal do pojedynczej działki ewidencyjnej okazuje się być znacznie ważniejszym i dużo bardziej pracochłonnym zagadnieniem niż samo określenia funkcji danej strefy, co z kolei sprowadza się do zatracenia pierwotnie przyjętej zasady ogólności planu ogólnego.

Z informacji powziętych z jednostki projektującej przy pracach nad planem ogólnym miasta Szczecin w zakresie parametrów opisujących strefy planistyczne opierano się głównie nad zapisami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i te traktowano jako bazę. W dalszej części analiz pochyłono się nad skonfrontowaniem tych zapisów z zabudową istniejącą oraz zapisami z studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych. Ważną rolę odegrały tu także wnioski składane przez interesariuszy, bowiem ich potrzeby i plany nie mogły zostać pominięte w całym procesie.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Wskaźnik intensywności zabudowy jest ważnym narzędziem w procesie planowania przestrzennego. Efektywne wykorzystanie przestrzeni, poprawa jakości życia mieszkańców, a także zrównoważony rozwój miasta w dużej mierze opierają się na spójnie i racjonalnie zaplanowanej intensywności zabudowy.

Z pewnością informacje zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stanowią cenne źródło informacji przy formułowaniu ustaleń planu ogólnego. Jednak bezpośrednie przenoszenie zapisów z MPZP do planu ogólnego nie jest możliwe ze względu na różnice w charakterze tych dokumentów.

Przeprowadzone badania wykazują potrzebę pochylenia się nad wieloma dodatkowymi zagadnieniami, takimi jak stan i parametry zabudowy istniejącej. Jest ona niezmiernie istotna, ponieważ stanowi fundament, na którym opiera się dalszy rozwój urbanistyczny i społeczny danego obszaru. WIZ ustalone w mpzp skonfrontowany z istniejącą zabudową wyłonić może zabudowę odmienną od

sąsiednich, wyróżniającą się np. wysokością. Nie można wówczas ograniczyć parametrami planu ogólnego możliwości inwestycyjnych aktualnych i przyszłych właścicieli takich nieruchomości.

Ponadto, ustalenia WIZ nie można dokonać bez zbadania aktualnej ewidencji gruntów i budynków (EGiB). Wypada pochylić się nad zmianami w EGiB w odniesieniu do stanu ewidencji i stanu władania istniejącego w czasie uchwalenia mpzp. Oczywiście samo dokonanie podziału geodezyjnego działki nie zmienia parametrów dot. nieruchomości czy działki budowlanej, ale pod warunkiem, że pozostaje ona we władaniu tego samego właściciela w niezmienionej powierzchni.

Nie do pominięcia jest również analiza zapisów w zakresie WIZ w mpzp pod kątem tego, czy zapis ten tyczy się wyłączeni nadziemnej intensywności zabudowy. W wielu planach miejscowych bowiem parametr WIZ odnosił się zarówno do nadziemnej, jak i podziemnej zabudowy. Obligatoryjnie, procedując uchwalenie planu ogólnego, należy rozpatrzyć wnioski złożone przez interesariuszy. Bezsprzecznie mogą one dotyczyć parametrów zabudowy, w tym WIZ, a zetem w równym stopniu kształtują wartość współczynnika dot. intensywności zabudowy.

Reasumując dywagacje, w wielu przypadkach można dla stref planistycznych o tym samym charakterze przenosić zapisy dot. wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy z mpzp, ale nie można traktować tego sposobu jako regułę. Powinno to mieć poparcie w przeprowadzonych podczas opracowania analizach.

Niewątpliwie warto podjąć działania na rzecz zmiany obecnego podejścia do intensywności zabudowy, wprowadzając bardziej elastyczne i dostosowane do lokalnych potrzeb rozwiązania. Kluczową rolę w tym procesie odgrywać będzie plan ogólny, który powinien stanowić fundament do dalszych decyzji dotyczących rozwoju przestrzennego miasta.

## LITERATURA

- Bradecki T., 2021, *Wskaźniki, parametry i modele w kształtowaniu intensywnej wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Dąbrowska-Milewska G., 2010, *Czy w Polsce potrzebne są krajowe standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych?*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Extradom, Czym jest wskaźnik intensywności zabudowy i jak go obliczyć, <https://www.extradom.pl/porady/arttykul-czym-jest-wskaznik-intensywnosci-zabudowy-i-jak-go-obliczyc> (dostęp: 27.01.2025).
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2024 roku*, 2025, Główny Urząd Statystyczny, 22 lipca 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2024-roku,7,21.html> (dostęp: 27.01.2025).

- Jarzyński P., 2024, *Jak uchwalić plan ogólny*, „Gazeta Prawna Poradnik”, 16-18 lutego 2024. nr 34(6199).
- Kustroń-Mleczak P., 2014, *Warunki zagospodarowania terenu i wskaźniki zabudowy jako elementy analizy podobieństwa nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 804.
- Łuczak M., 2022, *Szczecin, Warszewo, Osów, Głębokie*, Pomorskie Towarzystwo Historyczne, Szczecin.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego, tom II, 2020, Szczecin.
- Pomorze Zachodnie eRegion, Szczecin, 2025, <http://eregion.wzp.pl/powiaty/szczecin.html> (dostęp: 27.01.2025).
- SJP, 2025, <https://sip.umszczecin.local/gpt4/> (dostęp: 27.01.2025).
- Stelmach-Fita B., Wieczorek A., 2017, *Problemy z ocenianiem zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: definicje pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy*, „Metropolitan”, nr 2(8).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Szczecin 2022, Tom III – karty osiedli i jednostki planistyczne.
- Szewczyk E., Szewczyk M., 2024, *Plan ogólny – nowy (stary) instrument planowania przestrzennego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130, ze zm.).

## **ANALYSIS OF PROVISIONS CONCERNING THE DEVELOPMENT INTENSITY INDICATOR RESULTING FROM LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLANS (MPZP). THE POSSIBILITIES OF ITS USE IN THE DEVELOPMENT OF A GENERAL PLAN ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY OF SZCZECIN**

### **Summary**

The paper addresses the issue of the role and importance of the development intensity indicator in spatial planning. Particular emphasis is placed on the changes introduced in the planning system in connection with the amendment to the PIP Act. A comparative analysis of the provisions regarding the intensity of development in local spatial development plans was carried out on the example of planning documents prepared for the city of Szczecin. The aim of the article is to assess the possibility and validity of using existing provisions in local development plans regarding the permissible intensity of development in the general plan.

**Keywords:** development intensity indicator, local development plan, general plan of the commune



Monika FUJA<sup>1</sup>, Wojciech SKÓRZEWSKI<sup>2</sup>

## ROLA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W REALIZACJI STRATEGII MIASTA W ZAKRESIE ROZWOJU ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII NA PRZYKŁADZIE MIASTA BYDGOSZCZ

Planowanie przestrzenne na terenach zurbanizowanych jest niezbędnym elementem realizacji strategii rozwoju miasta i narzędziem do osiągnięcia wielu jej fundamentalnych celów. Planowe zagospodarowanie przestrzeni miejskiej umożliwia urzeczywistnianie długoterminowych wizji uwzględniających zrównoważony rozwój miasta poprzez realizację zadań, takich jak ochrona środowiska, rozwój infrastruktury, rozbudowa usług, poprawa jakości życia mieszkańców oraz zwiększenie konkurencyjności miasta w porównaniu do innych ośrodków. W obliczu zmian klimatu władze miast muszą dążyć do zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko, a jednym z głównych narzędzi w tym zakresie jest wdrażanie odnawialnych źródeł energii (OZE). Również ważnym aspektem jest bezpieczeństwo energetyczne oraz dążenie do niezależności od zmian dostępności i wahań cen surowców. W artykule omówiono, w jaki sposób odpowiednio zaplanowane przestrzennie obszary zurbanizowane mogą znacząco zwiększyć potencjał energetyczny miasta, przyczyniając się do jego zrównoważonego rozwoju. Zostaną przedstawione konkretne przykłady działań w ramach polityki przestrzennej miasta, które już zostały podjęte w Bydgoszczy, oraz zaprezentowane możliwości dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii w przestrzeni miejskiej, uwzględniając potrzeby i możliwości tego miasta.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, odnawialne źródła energii, zapotrzebowanie energetyczne, akty prawa miejscowego, tereny niezagospodarowane

### 1. WPROWADZENIE

Rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) stanowi istotne wyzwanie m.in. w dziedzinie planowania przestrzennego. Możliwość i tempo realizacji inwestycji w OZE zależy w dużej mierze od ustaleń dokumentów planistycznych

<sup>1</sup> Słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego.  
ORCID: 0000-0002-2070-9821.

[Błaszke et al. 2022], które mogą im sprzyjać lub utrudniać ich realizację. W niniejszym artykule zostały omówione problemy i perspektywy inwestycji w instalacje odnawialnych źródeł energii w świetle dokumentów planistycznych na przykładzie miasta Bydgoszcz.

## 2. ZARYS PROBLEMU BADAWCZEGO

### 2.1. Uwarunkowania europejskie

Od lat obserwujemy dynamiczny rozwój OZE w Polsce [Dębicka et al. 2024]. W głównej mierze wynika to z polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i dążenia do neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Tworzenie nowych aktów prawnych, tj. dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE, promujących pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł energii, nakłada obowiązek osiągania określonych celów w tej dziedzinie. Obecnie Rada UE przyjęła już trzy takie dyrektywy, nazywane potocznie dyrektywami RED<sup>3</sup> (z ang. *Renewable Energy Directive*). Na podstawie tych dokumentów Polska oraz pozostałe kraje unijne mają określony czas na przygotowanie i wdrożenie odpowiednich zmian w prawie krajowym (od 18 do 30 miesięcy).

W 2018 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/1999 [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r.] dotyczące zarządzania unią energetyczną, które stanowiło podstawę do opracowania przez państwa członkowskie krajowych planów klimatyczno-energetycznych oraz ich regularnej aktualizacji. Dokumentem strategicznym na poziomie krajowym, opracowanym po przyjęciu rozporządzenia, jest „Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030” (KPEiK) [Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu]. W jego treści przedstawiono krajowy wkład w unię energetyczną, który ma stanowić odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi, zależnością energetyczną oraz starzejącą się infrastrukturą. Drugim istotnym dokumentem dla Polski jest „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” [Polityka energetyczna Polski do 2040 r.], który zawiera ważne informacje dla przedsiębiorców, samorządów i obywateli w zakresie transformacji polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. Wszystkie te dokumenty, wraz z wieloma

<sup>3</sup> Dyrektywa RED – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE; Dyrektywa RED II – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych; Dyrektywa RED III – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652;

innymi opracowaniami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, stanowią podstawę do tworzenia planów działań na rzecz gospodarki niskoemisyjnej w poszczególnych miastach Polski.

## 2.2. Kierunek rozwoju odnawialnych źródeł energii w skali kraju

Unia energetyczna, której celem jest stworzenie zintegrowanego wspólnego rynku energetycznego, składa się z 27 państw członkowskich UE, kierujących się pięcioma głównymi wymiarami: obniżenie emisyjności, poprawa efektywności energetycznej, bezpieczeństwo energetyczne, wewnątrzunijny rynek energii (i aspekty społeczne) oraz badania, innowacje i konkurencyjność. Kierując się tymi zasadami stworzony został wymieniony w poprzednim rozdziale KPEiK. W październiku 2023 r. została przyjęta przez Radę UE już trzecia dyrektywa o odnawialnych źródłach energii (RED III) [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r.], która wpłynęła również na konieczność aktualizacji KPEiK (w listopadzie 2024 r. jego projekt został wyłożony do konsultacji publicznych). Opisane są w nim szczegółowo cele i założenia każdego z powyższych wymiarów. Jednym z najważniejszych zadań w KPEiK jest określenie udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto. Przyjęto bowiem, że możliwe do osiągnięcia przez Polskę będzie 32,6% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto do roku 2030 (tab. 1). Jest to prawie o 10% więcej, niż wskazywano w 2019 r. To pokazuje dynamikę i skalę nadchodzących zmian w polskim i europejskim sektorze energetycznym oraz rosnące zaangażowanie w rozwój odnawialnych źródeł energii.

Tab. 1. Zaplanowany udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto do roku 2030 w poszczególnych latach

	RED II 2018	RED III 2023
Polska	23%	(wzrost o 9,6%) 32,6%
UE	32%	(wzrost o 10,5%) 42,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dyrektywy RED III MŚiK z 14.03.2024 r.

Kolejnym kluczowym zadaniem dla krajowej gospodarki jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. W grudniu 2020 r. Rada Europejska podniosła cel UE w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> z 40 do 55% do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. Polska przyjęła równie ambitny cel obniżenia poziomu emisji do 50% do 2030 r. oraz aż do 70% do 2040 roku w porównaniu do danych z 1990 r.

Największym źródłem emisji w Polsce pozostaje produkcja energii elektrycznej i ciepła, wytwarzanych ze spalania węgla kamiennego i brunatnego, których złoża geologiczne są ograniczone. Stopniowe kurczenie się ich zasobów od lat stanowi

temat dyskusji dotyczących przyszłości energetyki opartej na węglu. Według danych Państwowej Służby Geologicznej na koniec roku 2023 było w Polsce czynnych pięć kopalń węgla brunatnego (z udokumentowanych 91 złóż) [*Bilans zasobów złóż kopalin...* 2025] które będą w ciągu kilkunastu lat sukcesywnie wygaszane z powodu nieprzedłużenia koncesji na jego wydobywanie [Wiech 2025] lub wyczerpania się ich zasobów w danym złożu. Głównie z powodów ekonomicznych i ochrony środowiska od dłuższego czasu planuje się ograniczenie dalszego wydobycia węgla kamiennego, co będzie prowadziło do zmniejszenia jego udziału w krajowym miksie energetycznym (tab. 2).

Tab. 2. Suma mocy zainstalowanej ze wszystkich źródeł wytwarzania energii elektrycznej w Polsce oraz prognoza na następne lata

[GW]	2023	2030	2040	2023	2030	2040
<b>Węgiel</b>	31,5	20	5,6	47%	21%	4%
<b>Gaz ziemny i H<sub>2</sub></b>	4,1	12	13	6%	12%	9%
<b>OZE</b>	28,8	57	93	43%	59%	68%
<b>En. jądrowa</b>	0	0	7	0%	0%	5%
<b>Magazyny, ESP</b>	1,4	7	17	2%	8%	12%
<b>Pozostałe</b>	0,6	0,3	0,2	1%	0%	0%
<b>SUMA</b>	66	96	136			

Źródło: Aktualizacja KPEiK 2024

Przyspieszenie realizacji inwestycji OZE na terenie Polski ma nastąpić dzięki wyznaczeniu obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (tzw. OPRO). Na tych obszarach zostanie skrócony czas wydawania zezwoleń potrzebnych do rozpoczęcia inwestycji dla elektrowni wiatrowych na lądzie i farm fotowoltaicznych powinno być realizowane w czasie poniżej do 12 miesięcy. W ostatniej przyjętej dyrektywie (RED III), szczegółowo opisano kroki jakie państwa członkowskie powinny podjąć, aby spełnić nowe warunki polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Pierwszym krokiem do wyznaczenia tych obszarów ma być mapowanie potencjału rozwoju OZE. Proces ten dzieli się na dwa etapy: przygotowanie planu obejmującego identyfikację obszarów przyspieszonego rozwoju OZE oraz poddanie wstępnie wyznaczonych terenów Strategicznej Ocenie Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ). Takie działania mają na celu wyznaczenie obszarów o wysokim potencjale produkcji energii z niskim ryzykiem dla środowiska. Wprowadzenie OPRO powinno zakończyć się do 21 lutego 2026 r.

### 2.3. Odnawialne źródła energii w przestrzeni miejskiej

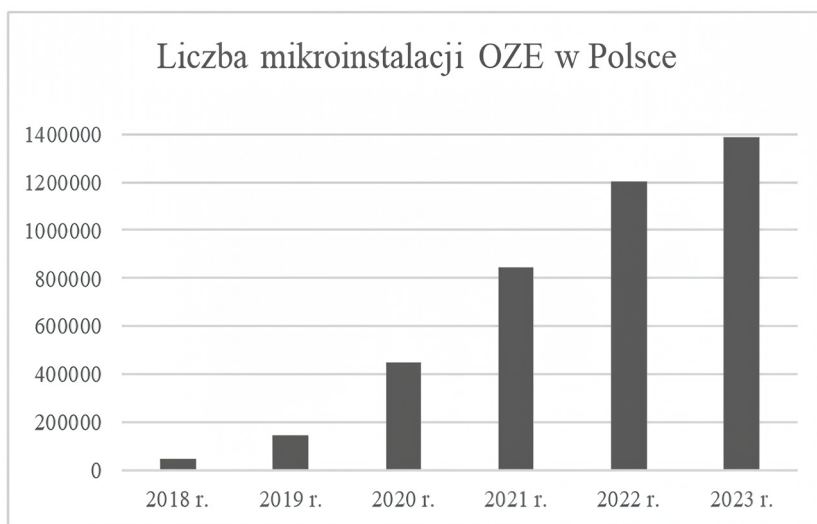
Definicja przestrzeni miejskiej jest najczęściej przywoływana przy licznych definicjach miasta, a jednym z nich jest na przykład określenie miasta jako skoncentrowana, zwarta i gęsto zaludniona przestrzeń, powiązana ze sobą nie tylko obszarem, ale również funkcjonalnie. Podkreśla się również, że miasto jest klastrem (stanowi przestrzenną koncentrację) aktywności gospodarczej i charakteryzuje się wysoką intensywnością użytkowania ziemi [Kuciński 2009]. Taką przestrzeń można też podzielić na dwa współdziałające ze sobą podsystemy: urbanistyczny – złożony z materialnych, antropogenicznych i naturalnych elementów miasta, które składają się na jego strukturę przestrzenną, oraz społeczny – będący zbiorowością użytkowników miasta, ich opinii i znaczeń, których podstawową strukturę tworzą jego mieszkańcy [Czepczyński 2012]. Natomiast z punktu widzenia prawa własności wyróżnia się w przestrzeń miejską prywatną i publiczną (powszechnie dostępną). Władze miasta mają w każdym przypadku możliwość oddziaływania na obie te przestrzenie, jednak zdecydowanie większy wpływ mają na przestrzeń publiczną [Stawasz 2020]. Dlatego tak ważne jest, aby władze miasta dobrze przeanalizowały dostępne obszary miejskie i jak najlepiej wykorzystywały ich potencjał. Ustawową definicję odnawialnego źródła energii odnajdujemy w art. 2 pkt 22 ustawy o odnawialnych źródłach energii, zgodnie z którym przez odnawialne źródła energii rozumie się odnawialne, niekopalne źródła energii, obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego i biopłynów [Człowiekowska 2024]. W przestrzeni miejskiej nie wszystkie powyższe rodzaje źródeł energii są dostępne. Produkcja energii elektrycznej lub ciepłej na terenie miast, najczęściej pochodzi ze źródeł odnawialnych, takich jak:

- z energii słonecznej (ogniwa fotowoltaiczne, kolektory słoneczne);
- z energii wodnej (elektrownie wodne o mocy mniejszej niż 5 MW);
- z energii wiatru (elektrownie wiatrowe);
- z biomasy (elektrownie/elektrociepłownie na biomasę stałą, biogazownia: rolnicze, w oczyszczalniach ścieków, na wysypiskach odpadów, elektrociepłownie spalające odpady komunalne);
- ze źródeł geotermalnych (źródła wysokiej entalpii – ciepłownie geotermalne i źródła niskiej entalpii – pompy ciepła) [Aktualizacja założeń... 2025].

Do realizacji wskazanych inwestycji na terenach niezabudowanych, oprócz inwestora i odpowiednich funduszy należy uzyskać niezbędne dokumenty (warunki przyłączeniowe, pozwolenie na budowę), które pozyskiwane są na podstawie wydawanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (na terenach zamkniętych przez wojewodę), decyzje o warunkach zabudowy lub przez uchwalenie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla danego obszaru [Goryl 2023]. W wymienionych dokumentach planistycznych powinny zostać jasno

określone zasady lokalizowania obiektów służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych [Człowiekowska 2024]. Nowelizacja ustawy o OZE z 7 lutego 2023 r. zwolniła uzyskanie decyzji na pozwolenie na budowę lub zgłoszenie wykonanie robót polegających na instalacji urządzeń fotowoltaicznych o mocy do 150 kW.

Biorąc pod uwagę podział przestrzeni miejskiej ze względu na prawa własności, w przestrzeni prywatnej spotykamy najczęściej instalowanie paneli fotowoltaicznych na dachach domów jednorodzinnych, wielorodzinnych lub na gruncie w obrębie działki ewidencyjnej. W tym przypadku również musimy przedstawić razem z wnioskiem o warunki przyłączeniowe wypis i wyrys z Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego lub w przypadku jego braku – decyzję o ustaleniu warunków zabudowy. Obserwujemy na przestrzeni ostatnich lat bardzo dynamiczny wzrost ilości prosumenckich mikroinstalacji na terenie całego kraju (rys. 1), sięgający na koniec 2023 r. moc zainstalowaną na poziomie 11,3 GW, które wprowadziły do sieci dystrybucyjnych ponad 7,3 TWh [Ure.gov.pl 2025] energii elektrycznej (taka ilość energii elektrycznej zasiliłoby przez cały rok Warszawę [Chojnacki 2025]).



Rys. 1. Liczba mikroinstalacji OZE w Polsce na przestrzeni lat 2018-2023 [opracowanie własne na podstawie URE.gov 2025]

W przestrzeni miejskiej publicznej możemy spotkać się z obiektami małej architektury, które zasilane są małymi panelami fotowoltaicznymi, np. parkometry, podświetlane znaki drogowe, banery reklamowe, wypożyczalnie rowerów miejskich, latarnie uliczne, ławki miejskie. Innowacyjne rozwiązania wykorzystujące energię z wiatru są stworzone przez francuską firmę: sztuczne drzewa z zainstalowanymi licznymi mikroturbinami, które działają przy nieznacznych prędkościach wiatru [OZE w przestrzeni miejskiej... 2025].

## 2.4. Produkcja energii elektrycznej oraz zapotrzebowanie energetyczne Bydgoszczy

Sieć dystrybucyjna na obszarze miasta Bydgoszcz zasilana jest z sieci przesyłowej w stacjach NN/WN należącej do spółki Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A (PSE), która pełni rolę Operatora Sieci Przesyłowej (OSP) w Polsce. Na terenie miasta znajduje się jedna główna stacja elektroenergetyczna 400/220/110 kV Jasiniec. Poza granicami administracyjnymi miasta znajduje się druga stacja NN/WN Bydgoszcz Zachód, która odgrywa znaczącą rolę w zasilaniu obszaru zachodniej części Bydgoszczy. Sieć dystrybucyjna miasta obsługiwana jest przez czterech największych spółek dystrybucyjnych: Enea Operator Sp. z o.o., D-Energia Sp. z o.o., PGE Energia Ciepła S. A. Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, PGE Energetyka Kolejowa S.A. (dawniej: PKP Energetyka Sp. z o.o.). Największy udział w ogólnej dystrybucji energii w mieście ma spółka Enea Operator, która odpowiada za 87% wolumenu dystrybucji. Zapotrzebowanie całkowite Bydgoszczy na energię elektryczną na rok 2023 wynosił 1 438 tys. MWh. W ostatnich kilku latach zapotrzebowanie to pozostaje bez większych wahań.

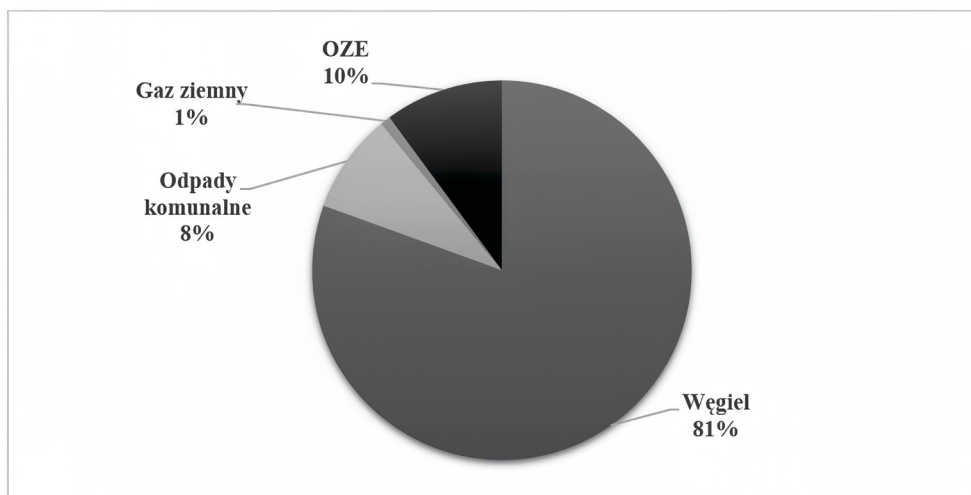
Na terenie miasta znajduje się szereg mniejszych i większych instalacji wytwarzających energię elektryczną. W 2023 r. całkowita produkcja energii elektrycznej szacowana jest na poziomie około 600 tys. MWh (ok. 42% całkowitego zapotrzebowania miasta).

Tab. 3. Produkcja energii elektrycznej z podziałem na poszczególne źródła wytwórcze  
[Aktualizacja założeń... 2025]

Rok 2023	Główne źródło energii	MWh	
Produkcja – EC II 4	Węgiel	483 226	
Produkcja – ZTPOK	Odpady komunalne	51 044	
Produkcja – Osowa Góra	Gaz ziemny	5 243	
Produkcja – biogaz	OZE	60 553	6 779
Produkcja – elektrownie wodne			14 982
Produkcja – elektrownie fotowoltaiczne			4 730
Produkcja – mikroinstalacje			34 062
<b>Suma</b>		<b>600 066</b>	

Największym zakładem wytwórczym jest Elektrociepłownia Bydgoszcz II [*Elektrociepłownia w Bydgoszczy... 2025*], która produkuje energię elektryczną oraz ciepło w postaci wody gorącej dla celów ciepłownictwa oraz w postaci pary dla potrzeb technologicznych odbiorców. Kolejną jednostką jest Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych należący do Międzygminnego Kompleksu

Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o., która wykorzystuje odpady komunalne do produkcji energii i ciepła. W jednej z dzielnic Bydgoszczy (Osowa Góra) w 2023 r. uruchomiono Ciepłownię, która wytwarza energię cieplną w warunkach wysokosprawnej kogeneracji. Przepływ wód rzeki Brdy w obrębie miasta pozwolił na wykorzystanie energii z wody i powstanie czterech elektrowni wodnych. Ponadto, na terenie Bydgoszczy pozyskuje się energię z biogazu pochodzącego z oczyszczalni ścieków oraz gazu składowiskowego. Ostatnią grupę wytwórczą stanowią instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii (rys. 2).



Rys. 2. Procentowy udział poszczególnych źródeł wytwórczych energii elektrycznej na terenie miasta Bydgoszcz w roku 2023  
[opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do Uchwały nr X/102/2024 z dnia 30.10.2024 r.]

### **3. ANALIZA DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH MIASTA BYDGOSZCZ DLA ROZWOJU ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII**

#### **3.1. Dokument strategiczny miasta – „Plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) dla Miasta Bydgoszcz do 2030 roku”**

Plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP, z ang. Sustainable Energy and Climate Action Plan) to dokument strategiczny, którego celem jest wskazanie możliwości rozwoju Bydgoszczy poprzez realizację różnych działań w obszarze energii, adaptacji do zmiany klimatu, zwiększenia wykorzystania OZE, a także redukcji zużycia energii finalnej oraz poprawy efektywności

energetycznej. Miasto, które posiada taki dokument, może wykorzystać go również do ubiegania się o środki wsparcia z funduszy Unii Europejskiej. W zakresie zakładanych celów szczegółowych z obszaru planowania przestrzennego wymieniono uwzględnianie kwestii transportu niskoemisyjnego i zmian w populacji Bydgoszczy do roku 2030 podczas planowania przestrzennego w mieście oraz wyznaczenie terenów miejskich przeznaczonych na instalacje OZE (temat ten nie został szerzej opisany w dalszej treści dokumentu).

Przedstawiono również wykaz działań realizowanych i planowanych do realizacji w perspektywie do roku 2030 (i kolejnych latach) wraz z ich planowanymi efektami. W zestawieniu kluczowych działań z sektora lokalnego wytwarzania energii elektrycznej, zaplanowanych w ramach realizacji SECAP, uwzględniono prognozowane wytwarzanie energii odnawialnej na poziomie 199 350 MWh/rok, co stanowi ok. 30% więcej ilości wyprodukowanej energii z OZE w porównaniu do danych z 2023 r. Planuje się realizację instalacji odnawialnych źródeł energii niezwiązanych bezpośrednio z budynkami (np. elektrownie fotowoltaiczne, małe elektrownie wodne) na terenach zdegradowanych, przemysłowych i nieużytkach. Również interesariusze zewnętrzni jako jednostka odpowiedzialna za dane działanie, będą miały wpływ na rozwój infrastruktury służącej produkcji i dystrybucji energii z odnawialnych źródeł energii, w tym poprzez wykorzystanie małych źródeł OZE, również na dachach budynków.

### **3.2. Dokument strategiczny miasta – „Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia Bydgoszczy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe do 2025 roku”**

Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia Bydgoszczy jest dokumentem strategicznym powstałym w 2011 r., regularnie aktualizowanym co najmniej raz na trzy lata. Najnowsza wersja dokumentu została przyjęta przez Radę Miasta Bydgoszcz w październiku 2024 r.

Na podstawie analizy aktualnego trendu oraz stan obecnego zużycia energii elektrycznej przygotowano prognozę zapotrzebowania Bydgoszczy w energię. Biorąc pod uwagę różne czynniki, w tym przewidywany wzrost wykorzystania OZE, opracowano trzy warianty prognozujące zapotrzebowanie do roku 2039 – wariant przetrwania, odniesienia i postępu. Najbardziej prawdopodobny z nich, czyli odniesienia (stabilnego wzrostu) przedstawia stabilny rozwój Miasta, wzrost liczby obiektów pod zabudowę mieszkaniową uwzględnioną w MPZP na terenie miasta i jednoczesny rozwój OZE. W sektorze publicznym planowane są realizację działań polegających na wymianie floty transportu publicznego na pojazdy elektryczne, inwestycje w magazyny energii, montaż instalacji OZE, wytwarzanie energii elektrycznej w kogeneracji (wytwarzanie w jednym procesie energii elektrycznej i ciepła) oraz wielkopowierzchniowe instalacje PV. Szacuje się wzrost zapotrzebowania na energię na poziomie 31,1% w stosunku do faktycznego zużycia w 2023 r.

Niektóre jednostki miejskie są zarówno odbiorcami energii, jak i jej producentami. Planuje się w najbliższych latach dążenie do dodatniego bilansu konsumpcji ich energii. Zgodnie z danymi przedstawionymi w dokumencie, w roku 2024 dodatni bilans odnotowuje Zakład Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (ZTPOK) oraz Komunalne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (KPEC). Szacuje się, że w 2028 r., te dwie jednostki wyprodukują tyle energii, że pokryją zużycia innych podmiotów miejskich i wykażą dodatki bilans energetyczny.

Obecnie (na dzień 31.12.2023 r.) jednostki miejskie wytwarzające energię elektryczną z OZE mają zainstalowaną moc na poziomie 18,229 MW, co daje rocznie ok. 75,6 GWh energii (w tym, 68 instalacji fotowoltaicznych na budynkach publicznych). Elektrownie wodne działające na lokalnej rzece Brdzie mają łączną moc 5,767 MW. Z danych OSD na terenie miasta przyłączonych do sieci było łącznie 10 elektrowni fotowoltaicznych i 3473 mikroinstalacji.

Plany w zakresie zabudowy źródeł wytwarzania energii z paneli fotowoltaicznych na terenie miasta ma szereg firm prywatnych, jak i spółek miejskich. Na chwilę obecną realizowane jest 13 postępowań administracyjnych. Łączna moc planowanych inwestycji wynosi 42,4 MW mocy pozyskanej z energii wytworzonych z paneli fotowoltaicznych oraz 0,30 GW mocy magazynów energii.

### **2.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, strategia rozwoju, Plan Ogólny Miasta Bydgoszcz**

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązująca od 24 września 2023 r. [Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r.] wprowadziła wiele zmian w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego. Zakłada ona wygaszenie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i wprowadzenie planów ogólnych. W związku z tym, że studia mają obowiązywać maksymalnie do 31 grudnia 2025 r., nieuchwalenie planu ogólnego do tej daty utrudni procesy inwestycyjne. W planie ogólnym zostaną określone m.in. strefy planistyczne i gminne standardy urbanistyczne (parametry zabudowy i zagospodarowania). Nowe strefy planistyczne dzielą się na 13e różnych stref, których profil funkcjonalny dzieli się na profil podstawowy i dodatkowy. Aby mogła być zrealizowana inwestycja w OZE na danym terenie, należy uwzględnić wybrane działki ewidencyjne we właściwej strefie planistycznej, w której profil dodatkowy będzie uwzględniał teren elektrowni słonecznej, wiatrowej, wodnej, geotermalnej czy biogazowni (tab. 4).

Tab. 4. Zestawienie stref planistycznych w Planie Ogólnym z uwzględnieniem dopuszczalności w profilu dodatkowym Odnawialnych Źródeł Energii

<b>Strefy planistyczne w Planie Ogólnym</b>	<b>Profil dodatkowy pod OZE</b>
1. SW – strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną	-
2. SJ – strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną	-
3. SZ – strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową	teren biogazowni
4. SU – strefa usługowa	teren elektrowni słonecznej
5. SH – strefa handlu wielkopowierzchniowego	teren elektrowni słonecznej
6. SP – strefa gospodarcza	-
7. SR – strefa produkcji rolniczej	teren biogazowni, teren elektrowni słonecznej, teren elektrowni wiatrowej, teren elektrowni wodnej
8. SI – strefa infrastrukturalna	-
9. SN – strefa zieleni i rekreacji	-
10. SC – strefa cmentarzy	-
11. SG – strefa górnictwa	-
12. SO – strefa otwarta	teren elektrowni wiatrowej, teren elektrowni słonecznej, teren elektrowni geotermalnej, teren elektrowni wodnej, teren biogazowni
13. SK – strefa komunikacyjna	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia

Treść planu ogólnego będzie musiała być zgodna ze strategią rozwoju gminy zgodnie z art. 13b pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniając model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności politykę przestrzenną gminy. Ustalenia planu ogólnego będą wiążące nie tylko dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale również dla decyzji o warunkach zabudowy [Marciniak 2025].

W pracach nad planem ogólnym dla Bydgoszczy prawdopodobnie będzie wykorzystane sporządzone w 2022 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Biorąc to pod uwagę, można spodziewać się, że większość ustaleń studium przeniesiona zostanie do strategii gminy jako ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

W rozdziale Studium dotyczącym kierunków rozwoju systemów infrastruktury technicznej są zawarte informacje w zakresie stosowania odnawialnych źródeł energii na terenie miasta. Oprócz dopuszczalności budowy mikroinstalacji zgodnie z ustawą o odnawialnych źródłach energii, wymienione zostały obszary, dla których studium daje możliwość instalacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wykorzystujących energię słoneczną, o mocy przekraczającej 500 kW, są to:

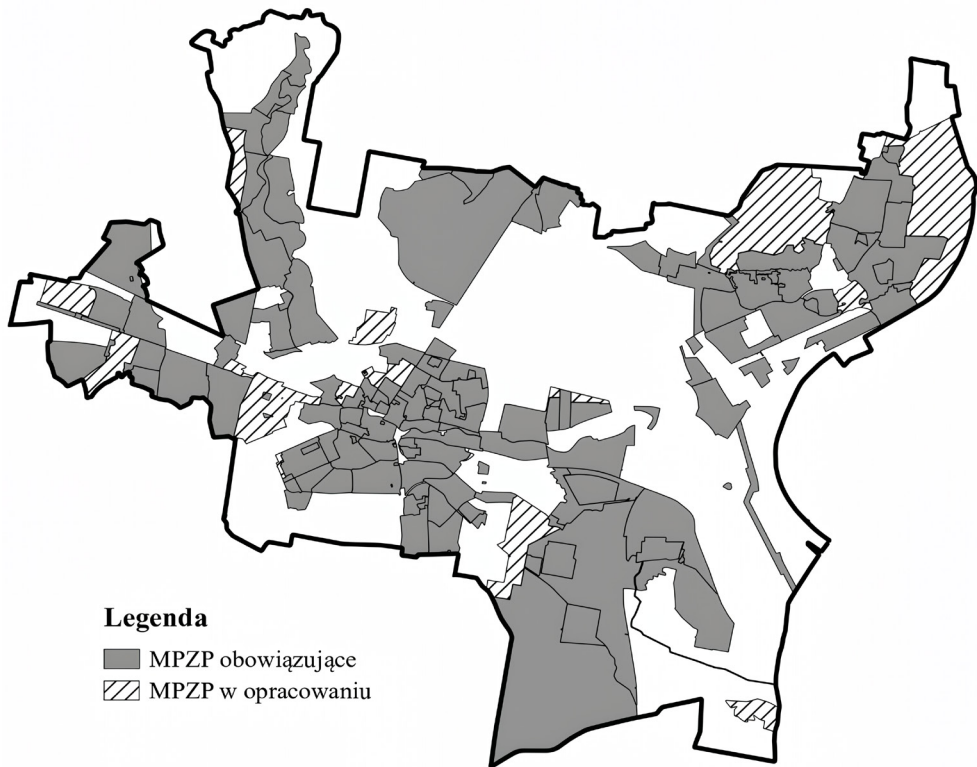
- w granicach terenów oznaczonych symbolami: P/U (tereny produkcyjno-usługowe), KL (tereny obsługi transportu – lotnisko), KW (tereny obsługi transportu – multimodalna), I (tereny infrastruktury technicznej);
- w jednostce Fordon-Nieponie i Fordon-Łoskoń w granicach terenu ZK (tereny zieleni krajobrazowej i ochronnej) – poza obszarami formy ochrony przyrody Natura 2000;
- w jednostce Bydgoszcz Wschód-Inwalidów w granicach terenu ZR (tereny rekreacji i sportu);
- w jednostce Prądy-Lisia w granicach terenu MN1 (tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego) – na terenie nieczynnej oczyszczalni ścieków „Osowa Góra”;
- jako zagospodarowanie czasowe w jednostce Fordon-Górny Taras w granicach terenu MW1 (tereny mieszkalnictwa wielorodzinnego).

Dodatkowo zawarta jest informacja o planowanej budowie małej elektrowni wodnej o mocy nieprzekraczającej 2,0 MW na rzece Brdzie oraz wprowadzenie na terenie miasta zakazu realizacji zawodowych elektrowni wiatrowych, w tym pojedynczych obiektów.

### **3.4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**

Bydgoszcz jest w 44,5% pokryta obowiązującymi Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego, a kolejne 9,3% powierzchni miasta jest w trakcie opracowywania MPZP (rys. 3).

Jedynie dwa uchwalone MPZP określają przeznaczenie terenu pod funkcje wytwarzania energii elektrycznej oraz lokalizację obiektów wytwarzania energii elektrycznej (symbol PE), które obowiązują dla elektrowni wodnych na terenie miasta.



Rys. 3. Przedstawienie lokalizacji obowiązujących oraz w trakcie opracowania Miejskich Planów Zagospodarowania Przestrzennego na terenie Bydgoszczy ([opracowanie własne]

## 4. ANALIZA TERENÓW NIEZAGOSPODAROWANYCH Z POTENCJAŁEM DO ROZWOJU OZE

### 4.1. Założenia analizy

Do przeprowadzenia analizy wykorzystano dwa dokumenty strategiczne Bydgoszczy: Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Bydgoszcz oraz zbiór aktów prawa miejscowego, czyli Miejskowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego. Przedmiotem analizy były tereny niezagospodarowane, wolne od zabudowań, które spełniając określone kryteria, zostały uznane za potencjalne obszary nadające się do zabudowy elektrownią fotowoltaiczną. Przebadano tereny niezagospodarowane pod względem:

- 1) obowiązujących MPZP z funkcją P lub P/U;

- 2) braku MPZP (również tych w opracowaniu) oraz wykluczenia obszarów znajdujących się na formach ochrony przyrody;
- 3) MPZP w opracowaniu oraz znajdujących się na terenach wyznaczonych w Studium pod inwestycje OZE o mocy powyżej 500 kW;

Dodatkowo do analizy przyjęto obszary pod planowane inwestycje wymienione w dokumencie strategicznym, które są realizowane w toczących się postępowaniach administracyjnych.

Oprócz powyższych kryteriów określających obszar poddawany analizie uwzględniono również przeanalizowanie terenów wolnych od zabudowań pod względem zadrzewienia, istniejącego podziemnego uzbrojenia terenu, bliskości zabudowy mieszkalnej, kształtu i powierzchni obszaru.

#### 4.1. Wyniki analizy

Po wytypowaniu terenów potencjalnie nadających się do budowy elektrowni słonecznej wyliczono ich powierzchnię oraz obliczono szacowaną moc zainstalowaną na tych obszarach. Przyjęto, że do wybudowania farmy fotowoltaicznej o mocy 1 MW potrzeba 1,5 ha wolnego terenu [*Jak zbudować farmę fotowoltaiczną...*]. Natomiast do obliczenia szacowanej rocznej sumy wyprodukowanej energii elektrycznej z elektrowni o mocy 1 MW, uwzględniono przelicznik – 1100 MWh. W tab. 5 przedstawiono zestawienie sumy szacowanej mocy zainstalowanej oraz roczną sumę produkcji energii dla wytypowanych, potencjalnych obszarów pod PV.

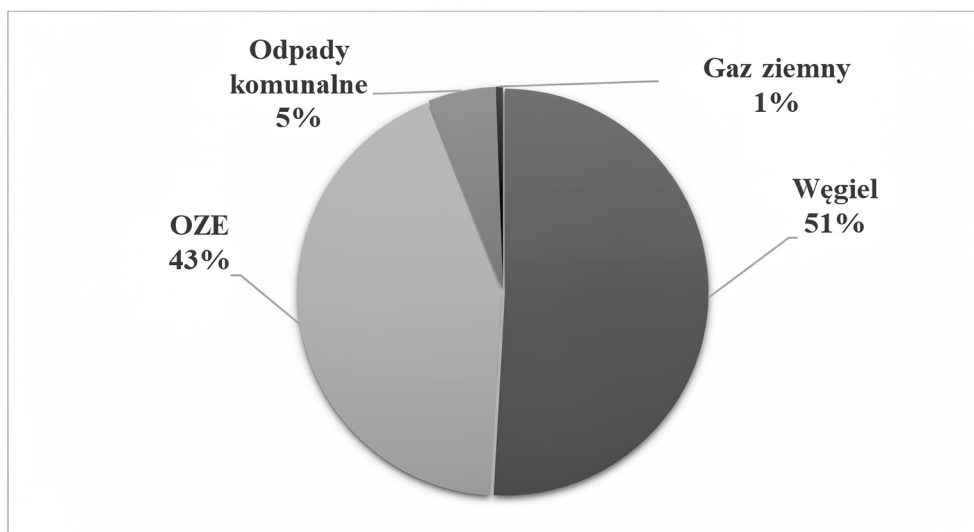
Tab. 5. Zestawienie terenów niezagospodarowanych w granicach Bydgoszczy o dużym potencjale energetycznym pod budowę elektrowni słonecznych

Tereny niezagospodarowane na terenie miasta Bydgoszcz pod produkcję energii z paneli fotowoltaicznych	Potencjalny obszar pod PV	Szacowana moc zainstalowana [MW]	Szacowana roczna suma produkcji energii [MWh]
<b>Obszary MPZP z funkcją P, P/U</b>	185,00 ha	123	135 667
<b>Obszary nie objęte MPZP oraz poza obszarami form ochrony przyrody</b>	125,00 ha	84	92 400
<b>Obszary MPZP w opracowaniu oraz tereny wyznaczone w Studium pod OZE o mocy powyżej 500 kW</b>	102,00 ha	68	74 800
<b>Obszary pod planowane inwestycje wymienione w dokumencie strategicznym miasta Bydgoszcz</b>	93,00 ha	42,4	46 640
		<b>317 MW</b>	<b>349 507 MWh</b>

Źródło: opracowanie własne

Uzyskaną sumę mocy potencjalnych nowych obszarów pod zabudowę PV (317 MW) porównano z ilością dostępnej mocy przyłączeniowej zaplanowanej na rok 2029 (525,2 MW). W wyniku tego potwierdzono wystarczającą moc w GPZ (głównych punktów zasilania) znajdujących się w granicach miasta, do których miałyby być podłączone nowe elektrownie.

Kolejnym punktem analizy było wyliczenie wzrostu udziału produkcji energii z OZE z dodatkowych nowych terenów, w porównaniu do ilości energii produkowanej obecnie od lokalnych wytwórców energii elektrycznej. Odnotowano wzrost udziału OZE w całkowitej produkcji własnej energii elektrycznej dla Bydgoszczy z 10 na 43% (rys. 4).



Rys. 4. Procentowy udział poszczególnych źródeł wytwórczych energii elektrycznej na terenie Bydgoszczy uwzględniający potencjalne tereny pod budowę nowych elektrowni słonecznych [opracowanie własne]

## 5. PODSUMOWANIE

Aby odnawialne źródła energii na terenie miasta mogły się rozwijać, potrzeba odpowiednich narzędzi w postaci analizy przestrzennej oraz wdrożenia zmiany przeznaczenia potencjalnych obszarów pod ich budowę. Obecnie trwają prace nad opracowaniem projektów planów ogólnych w wielu miastach czy gminach. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z ustawą strefa gospodarcza (SP), przypisywana do obszarów pod produkcję w obowiązujących MPZP, zablokuje możliwość budowy elektrowni słonecznych na tych terenach. Nie można zatem w dodatkowym profilu tej strefy uwzględniać terenów pod OZE. Wówczas osoba przygotowująca

projekt planu ogólnego musi wybrać dany obszar obowiązujący w MPZP jako produkcja i przypisać do tego terenu strefę umożliwiającą budowę elektrowni słonecznych (np. SU, SH, SO). Dzięki temu po uchwaleniu planu ogólnego gminy będzie można zmienić MPZP na teren z funkcją produkcji energii, aby był z nim zgodny.

## LITERATURA

- Amsharuk A., Łaska G., 2024, *Site Selection of Wind Farms in Poland: Combining Theory with Reality*, „Energies”, vol. 17(11), 2635. <https://doi.org/10.3390/en17112635>
- Benalcazar P., Komorowska A., Kamiński J., 2024, *A GIS-based method for assessing the economics of utility-scale photovoltaic systems*, „Applied Energy”, vol. 353, Part A, 122044, <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2023.122044>.
- Błaszke M., Foryś I., Nowak M.J., Mickiewicz B., 2022, *Selected Characteristics of Municipalities as Determinants of Enactment in Municipal Spatial Plans for Renewable Energy Sources – The Case of Poland*, „Energies”, vol. 15(19), 7274. <https://doi.org/10.3390/en15197274>
- Chłudziński B., Rokicka-Murszewska K., 2021, *Legal aspects of the public participation in the process of planning renewable energy in Poland [Uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w procesie planowania energii odnawialnej w Polsce]*, „Studia Iuridica Toruniensia”, nr 29, s. 13-33, DOI: 10.12775/SIT.2021.020
- Czeczczynski M., 2012, *Przestrzeń publiczna jako forma reprezentacji społeczności lokalnych. Między hibernacją a animacją centrów małych miast woj. pomorskiego*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, nr 144, s. 7-19.
- Człowiekowska J., (2024, *Odnawialne źródła energii w kontekście zagrożeń, zadań jednostek samorządu terytorialnego i planowania przestrzennego*, „Zeszyty Prawnicze”, nr 24(2), s. 147-162. <https://doi.org/10.21697/zp.2024.24.2.09>
- Dębicka A., Olejniczak K., Radomski B., Kurz D., Poddubiecki D., 2024, *Renewable Energy Investments in Poland: Goals, Socio-Economic Benefits, and Development Directions*, „Energies”, vol. 17(10), 2374. <https://doi.org/10.3390/en17102374>
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dyrektywa RED).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dyrektywa RED II).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dyrektywa RED III).
- Goryl P., 2023, *Co to jest decyzja o warunkach zabudowy?*, w: INLEGIS Kancelaria Prawna <https://www.inlegis.pl/baza-wiedzy/plan-zagospodarowania-przestrzennego/co-to-jest-decyzja-o-warunkach-zabudowy/> [dostęp dnia 22.01.2025]

- Kiesecker J.M., Evans J.S., Oakleaf J.R., Dropuljić K.Z., Vejnović I., Rosslowe C., Cremona E., Bhattacharjee A.L., Nagaraju S.K., Ortiz A., Robinson C., Ferres J.L., Zec M., Sochi K., 2024, *Land use and Europe's renewable energy transition: identifying low-conflict areas for wind and solar development*, „Frontiers in Environmental Science”, vol. 12, DOI=10.3389/fenvs.2024.1355508
- Kochanek A., Ciula J., Generowicz A., Mitryasova O., Jasińska A., Jurkowski S., Kwaśnicki P., 2024, *The Analysis of Geospatial Factors Necessary for the Planning, Design, and Construction of Agricultural Biogas Plants in the Context of Sustainable Development*, „Energies”, vol. 17(22), 5619. <https://doi.org/10.3390/en17225619>
- Kocur-Bera K., 2024, *Regional Interferences to Photovoltaic Development: A Polish Perspective*, „Energies”, vol. 17(14), 3484. <https://doi.org/10.3390/en17143484>
- Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030 (KPEiK) – wersja 4.1 z dn. 18.12.2019 r.
- Kuciński K. (red.), 2009, *Geografia ekonomiczna*, Wolters Kluwer, Kraków.
- Nowak M.J., Monteiro R., Olcina-Cantos J., Vagiona D.G., 2023, *Spatial Planning Response to the Challenges of Climate Change Adaptation: An Analysis of Selected Instruments and Good Practices in Europe*, „Sustainability”, vol. 15(13), 10431. <https://doi.org/10.3390/su151310431>
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040) – załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 02 lutego 2021 r. (ID139)
- Rabe M., 2022, *Regional planning of distributed energy*, „Procedia Computer Science”, vol. 207, pp. 3073-3084, <https://doi.org/10.1016/j.procs.2022.09.365>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013.
- Skórzewski W., 2021, *Tight or flexible? The degree of detail of local law regulations and its impact on a quality of urban space – selected cases from Poznan*, „Space&FORM” 46/2021, s. 165-186, <https://doi.org/10.21005/pif.2021.46.C-05>.
- Solarek K., Kubasińska M., 2022, *Local Spatial Plans as Determinants of Household Investment in Renewable Energy: Case Studies from Selected Polish and European Communes*, „Energies”, vol. 15(1), 126. <https://doi.org/10.3390/en15010126>
- Stawasz D., 2020, *Współczesne miasta. Aktualne możliwości rozwoju*, Akademia Samorządowa, Łódź. <https://doi.org/10.18778/8220-310-3>
- Szumilas-Kowalczyk H., Giedych R., 2022, *Analysis of Regulatory Possibilities and Obstacles to Expand Renewable Energy and Preserve Landscape Quality in the Silesian Voivodship*, „Resources”, vol. 11(2), 23. <https://doi.org/10.3390/resources11020023>
- Trębska P., Wysokiński M., Trocewicz A., Żurakowska-Sawa J., Tsybulska J., Płonka A., Bórawski P., Beldycka-Bórawska A., 2024, *The Use of Renewable Energy Sources in Households in Poland – Current Status and Prospects for the Development of Energy Prosumption*. „Energies”, vol. 17(23), 5935. <https://doi.org/10.3390/en17235935>

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm., t.j. Dz.U. 2024 poz. 1130).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478 z późn. zm., t.j. Dz.U. 2024 poz. 1361).
- Wasiuta A., 2024, *Assessing Renewable Energy Development Potential in Polish Voivodeships: A Comparative Regional Analysis*, „Sustainability”, vol. 16(24), 11261. <https://doi.org/10.3390/su162411261>
- Zarebski P., Katarzyński D., Godlewska-Majkowska H., Komor A., Gawryluk A., 2024, *Wind Farms' Location and Geographical Proximity as a Key Factor in Sustainable City Development: Evidence from Poland*, „Energies”, vol. 17(14), 3447. <https://doi.org/10.3390/en17143447>

## THE ROLE OF SPATIAL PLANNING IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF RENEWABLE ENERGY SOURCES ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF BYDGOSZCZ

### Summary

Spatial planning in urbanized areas is essential element of the implementation of the city development strategy and a tool for achieving its fundamental goals. The planned development of urban space allows for the realization of long-term visions that take into account the sustainable development of the city by implementing tasks such as environmental protection, infrastructure development, extension of services, improvement of the quality of life of residents and increasing the competitiveness of the city in comparison to other centers. In view of climate change, city authorities must strive to reduce the negative impact on the environment, and one of the main tools in this regard is the implementation of renewable energy sources (RES). Another important aspect is energy security and the pursuit of independence from changes in the availability and fluctuations of resource prices. The article discusses how appropriately spatially planned urbanized areas can significantly increase the energy potential of the city, contributing to its sustainable development. Specific examples of actions within the city's spatial policy that have already been undertaken in Bydgoszcz will be presented, as well as the possibilities for further development of renewable energy sources in the urban space, taking into account the needs and possibilities of this city.

**Keywords:** spatial planning, renewable energy sources, energy demand, local law acts, undeveloped areas

Andrzej PRZEPIÓRKA<sup>1</sup>, Agnieszka RUMIEŹ<sup>2</sup>

## RENTA PLANISTYCZNA W CIENIU NOWELIZACJI USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM NA PRZYKŁADZIE GMINY TARNOWO PODGÓRNE

Renta planistyczna to nieodłączny element ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Celem artykułu jest zbadanie rzeczywistych dochodów dla budżetu, jakie przynosi samorządom opłata planistyczna oraz zaproponowanie zmian, które usprawniłyby jej bardziej optymalne wykorzystanie. Przykładem będzie gmina Tarnowo Podgórne, która jako jednostka podmiejska zmagą się z dynamiczną urbanizacją mieszkaniową oraz nadmiernym rozwojem przemysłu. Pozyskane dane pozwoliły na zestawienie ilościowe wydanych decyzji o jednorazowej opłacie planistycznej, jak i decyzji o wysokości potencjalnej renty przed zbyciem nieruchomości. Porównano również trzy miejscowe plany, do których wydawano przedmiotowe decyzje, obrazując w ten sposób rzeczywiste przychody, jakie niesie za sobą renta planistyczna. Analiza przedstawionych wyników daje możliwość dyskusji nad sensem wykorzystania renty planistycznej jako narzędzia wspierającego budżet gminy.

**Słowa kluczowe:** renta planistyczna, opłata planistyczna, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

### 1. WPROWADZENIE

System planowania przestrzennego w Polsce po 20 latach reform powrócił do planu ogólnego, który wprowadza rewolucję dla Samorządowców. Przynosi znaczące zmiany w podejściu do planowania lokalnego, jak i mobilizuje miasta oraz gminy do zaktualizowania swojej polityki rozwoju przestrzennego. Przedstawiciele tych jednostek zwracają jednak uwagę na wycofanie się z pierwotnego projektu zmian dotyczących obecnego podejścia do renty planistycznej, która jest często pomijana. Planowano wprowadzenie zasad poboru renty bez względu na to, czy

<sup>1</sup> Słuchacz studiów podyplomowych w latach 2024 -2025 Politechnika Poznańska.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0001-7367-8240.

właściciel bądź użytkownik wieczysty planował zbyć nieruchomość, objęcie opłatą planistyczną decyzji o warunkach zabudowy, oraz sztywną wysokość nowej opłaty planistycznej, która wynosiłaby 30% od wzrostu wartości nieruchomości. Ostatecznie zapisy dotyczące renty planistycznej zostały jednak nienaruszone.

Celem artykułu jest zbadanie rzeczywistych dochodów dla budżetu, jakie przynosi samorządom opłata planistyczna i propozycja zmian, które usprawniłyby jej bardziej optymalne wykorzystanie.

## 2. METODOLOGIA

W pierwszej kolejności zostanie scharakteryzowana zwięźle problematyka planowania przestrzennego opartego na decyzjach o warunkach zabudowy i miejscowe plany (i ich relację ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Zostanie ona przedstawiona w dynamice historycznej obejmującej okres od roku 2003, kiedy to została wprowadzona ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (studia historyczno-interpretacyjne).

Następnie przygotowano zwięzły raport o najistotniejszych zmianach, jakie wprowadziła nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym. Umożliwi to właściwe spozycjonowanie sytuacji renty planistycznej na tle całego procesu zmian.

Dla zobrazowania problematyki związanej z opłatą planistyczną zostanie wykonane studium przypadku: rozpatrzona zostanie gmina Tarnowo Podgórne, która jako jednostka podmiejska, zmaga się z dynamiczną urbanizacją mieszkaniową oraz nadmiernym rozwojem przemysłu.

Ponadto, wybrane dane ilościowe zostaną poddane analizie porównawczej z wykorzystaniem metod graficznych. Pozwoli to na zestawienie wydanych decyzji o jednorazowej opłacie planistycznej jak i decyzji o wysokości potencjalnej renty przed zbyciem nieruchomości. Taka analiza wskaże nierównomierność oraz nieprzewidywalność w zakresie wykorzystania renty planistycznej jako narzędzia wspierającego budżet gminy.

W dalszej kolejności wykorzystano metody wielokrotnego studium przypadku: porównano trzy miejscowe plany, do których wydawano przedmiotowe decyzje. W rezultacie unaocznione zostaną w ten sposób rzeczywiste przychody, jakie niesie za sobą renta planistyczna.

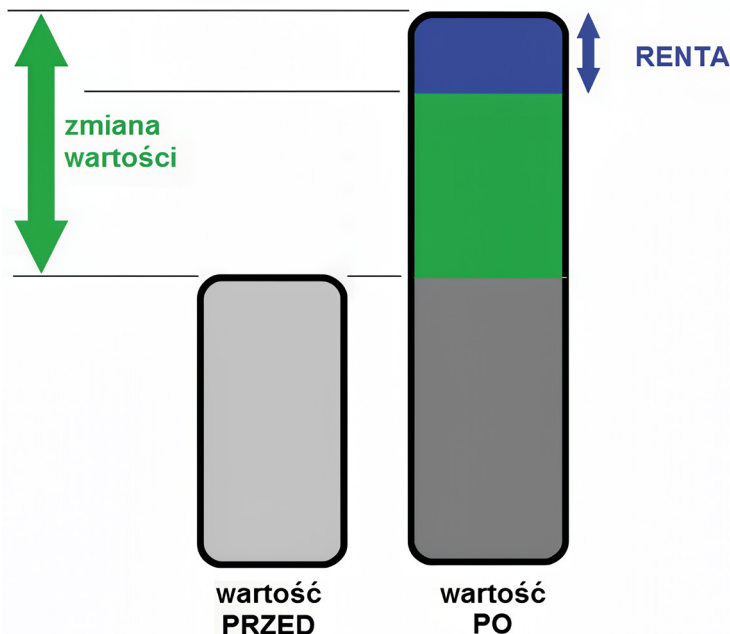
W ramach syntezy i argumentacji logicznej zostanie zaproponowany projekt zmian dla rozpatrywanego instrumentu planistycznego. W konsekwencji umożliwiona zostanie dyskusja nad sensem istoty opłaty planistycznej, która obecnie obciąża tylko niewielką grupę potencjalnych płatników, a tym samym ogranicza znaczącą część zysków dla samorządów.

### 3. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI RENTY PLANISTYCZNEJ

#### 3.1. Charakterystyka renty planistycznej

Renta planistyczna, zwana również opłatą planistyczną, naliczana jest w momencie zbycia nieruchomości lub jej części przed upływem pięciu lat od daty wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warunkiem naliczenia opłaty planistycznej jest fakt, iż uchwalenie na danym terenie planu miejscowego powoduje wzrost wartości tej nieruchomości. Wysokość renty planistycznej jest ustalana przez Radę Gminy w stawce procentowej, jednak nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości. Jest to zgodne z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, tzw. rentę planistyczną, do systemu prawnego w Polsce wprowadziła nieobowiązująca już ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.). Kolejna ustawa z dnia 27 marca 2003 r. utrzymała ją w obiegu prawnym, sprawiając, że możemy stosować ten rodzaj dochodu własnego gminy do dziś.



Rys. 1. Diagram obrazujący udział renty planistycznej w wartości nieruchomości [KBN 2024]

Ta jednorazowa opłata, naliczana od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego, w zamyśle ustawodawcy miała na celu oddanie do budżetu gminy części dochodu ze sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek ustaleń tego planu [Kampa, Hełdak 2011].

Właściciel nieruchomości czy też użytkownik wieczysty może żądać wydania decyzji o wysokości opłaty przed zbyciem nieruchomości, co wynika z art. 37 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Daje to właścicielom możliwość na oszacowanie faktycznych zysków ze sprzedaży nieruchomości, co w konsekwencji pozwala na przygotowanie się przed możliwą rentą planistyczną. Kluczowe jest zatem sprawdzenie, czy przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie uległo korzystnej dla zbywającego zmianie [Andrzejewski 2018].

### 3.2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Aby w odpowiedni sposób scharakteryzować planowanie przestrzenne w Polsce, należy wrócić do roku 2003, w którym ówczesny ustawodawca przygotował i wprowadził w obrót prawny ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wówczas wygaszono wszystkie plany zagospodarowania uchwalone przed 1995 r. Zakładano wtedy, że ustalenie przeznaczenia danego terenu, rozmieszczenie inwestycji publicznych oraz warunków zabudowy zostanie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ocena skutków realizacji powyższego prawa w ciągu 20 lat jej obowiązywania jest paradoksalnie odmienna [Niewiadomski 2023].

Dość szybko okazało się, że ze względu na konieczność przeprowadzenia skomplikowanej i stosunkowo kosztownej procedury tworzenie nowych planów zagospodarowania przestrzennego nie postępuje tak sprawnie jak pierwotnie zakładano. Obecnie ok. 1/3 obszaru Polski pokryta jest obowiązującymi planami. Najczęstszą zasadą stało się gospodarowanie przestrzenią przy pomocy wydawanych przez samorządy decyzji o warunkach zabudowy [Leoński, Szewczyk, Kruś 2019].

Zastąpienie planów miejscowych indywidualnymi decyzjami administracyjnymi w okresie długofalowym wywołało kryzys otaczającej nas przestrzeni [Mencwel 2020]. Powszechne stało się podejście inwestorów, że lokalizowanie nowej zabudowy jest możliwe praktycznie w dowolnym miejscu.

Tak chaotycznie powstająca zabudowa generuje skutki estetyczne, społeczne oraz finansowe. Prowadzi również do powstawania kolizji zabudowy o różnych funkcjach. Model planowania przestrzennego obowiązujący od 20 lat jest krytycznie oceniany zarówno przez ustawodawcę, jak i jednostki stosujące jej przepisy, naukowców, czy inwestorów. Jako przyczynę tego stanu najczęściej wskazuje się fakt, że studium nie będące aktem prawa miejscowego, nie wiąże ze sobą wydawanych indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu, co oznacza że decyzja może być niezgodna ze studium, oparcie planowania przestrzennego na indywidualnych decyzjach wydanych przez gminy, a nie jak zakładano na aktach

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz fakt, że nie ma regulacji prawnych dotyczących udziału inwestorów w kosztach uchwalania planów miejscowych [Legat 2023].

### 3.3. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Sejm RP 7 lipca 2023 r. przyjął największą jak do tej pory zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Większość tych przepisów weszła w życie 24 września 2023 r. i jest to pierwszy etap długo wyczekiwanej transformacji systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Celem nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym według Ministerstwa Rozwoju i Technologii jest: „[...] zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju przy zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu interesu publicznego. Istotne jest uproszczenie procesu inwestycyjnego i zwiększenie skuteczności planowania przestrzennego”.

Najistotniejszymi zmianami w obecnej reformie planowania przestrzennego jest wprowadzenie takich pojęć, jak:

- a) plan ogólny gminy – w miejsce obecnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zaproponowano nowy plan ogólny gminy, tym razem w formie cyfrowej. Jego ustalenia mają być wiążące dla miejscowych panów oraz decyzji o warunkach zabudowy;
- b) refundacja dokumentów planowania przestrzennego z KPO – w ramach Krajowego Programu Odbudowy gminy mogą składać wnioski o częściową rekompensatę wydatków na sporządzenie planu ogólnego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz gminnego programu rewitalizacji. Warunkiem refundacji jest wprowadzenie tych dokumentów w życie, tzn. uchwalenie i opublikowanie ich w dzienniku urzędowym;
- c) zintegrowany plan inwestycyjny – jest to nowa forma planu miejscowego, umożliwiająca prowadzenie transparentnych rozmów i negocjacji. Jest to umowa urbanistyczna, która zawierać będzie wzajemne zobowiązania inwestora z gminą, a może dotyczyć nie tylko inwestycji mieszkaniowych.
- d) efektywne konsultacje społeczne – według ustawodawcy, dawne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu miało kilka niedociągnięć, które ograniczały odpowiednie zapoznanie się z planowanymi zmianami. Oprócz umożliwienia konsultacji społecznych po godzinach pracy w miejscach łatwo dostępnych, uzupełniono ten etap postępowania o elementy bardziej angażujące mieszkańców, tj. ankiety, warsztaty, panele obywatelskie, dyżur projektanta czy spacer studyjne.
- e) zmiany w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy – powiązanie decyzji z planem ogólnym gminy ma przeciwdziałać rozlewaniu się zabudowy w niekontrolowany sposób. Dodatkowo WZ będą ważne tylko przez pięć lat od dnia uprawomocnienia się.

- f) proste procedury – w konkretnych przypadkach umożliwiono tryb uproszczonej procedury planistycznej. Nowa ustawa umożliwi prowadzenie równocześnie procedur dla różnych aktów. Ograniczono również potrzebę ponownych konsultacji społecznych, co w niektórych postępowaniach znacznie wydłużało proces postępowania.
- g) rejestr urbanistyczny – zaplanowano uruchomienie ogólnopolskiego i darmowego rejestru on-line, który będzie źródłem informacji o wszystkich obowiązujących procedurach planistycznych, jak i tych w trakcie realizacji.

Przyjęte przepisy w myśl Ministerstwa mają zapobiec postępującej chaotycznej suburbanizacji oraz dewastacji przestrzeni, przywracając racjonalność procesów gospodarowania przestrzenią. Zmiany mają zapewnić inwestorom stabilność zasad inwestowania i ustanowią podstawy dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych. Nowe regulacje mają na celu poprawę planowania przestrzennego, a co za tym idzie, racjonalizację wydatków publicznych na modernizację, rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury [GOV.pl 2024].

Reforma planowania przestrzennego jest kolejnym krokiem milowym przewidzianym do realizacji w ramach Krajowego Programu Odbudowy, ujętym w dziale: odporność i konkurencyjność gospodarki. Jej wprowadzenie zagwarantuje pozyskanie środków dla jednostek zaangażowanych we wdrażanie nowych przepisów.

### 3.4. Wpływ nowelizacji ustawy na procedurę naliczania renty planistycznej

Projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakładał przełomowe i dość kontrowersyjne zmiany dotyczące naliczania opłaty planistycznej. Ministerstwo Rozwoju i Technologii planowało wprowadzenie zasad poboru renty bez względu na to, czy właściciel bądź użytkownik wieczysty planował zbyć nieruchomości. Rewolucją w kwestii opłat miało być również objęcie opłatą planistyczną decyzji o warunkach zabudowy, zastrzeżeniem miało być uzyskanie pozwolenia na budowę lub brak sprzeciwu od zgłoszenia, czyli tzw. skonsumowanie warunków zabudowy, co oznacza wygaszenie pozostałych decyzji wydanych innym wnioskodawcom. Ze względu na falę krytyki ekspertów, którzy uważali, że tak naliczana opłata byłaby nowym quasi-podatkiem, ostatecznie wycofano się z tych zmian [Krupa-Dąbrowska 2023].

Kolejną zmianą w prawie miała być wprowadzona sztywna wysokość nowej opłaty planistycznej, która wynosiłaby 30% od wzrostu wartości nieruchomości, a nie jak do tej pory stawkę określała Rada Gminy, a wysokość nie mogła przekroczyć 30%. Ten pomysł również został wykreślony z obecnej nowelizacji. Nowe przepisy w myśl ustawodawcy miały zachęcić część gmin do wprowadzenia większej liczby planów miejscowych, zapewniając dodatkowe wpływy do budżetu gminy. Przy obecnym pokryciu kraju w wysokości 1/3 powierzchni, dodatkowe mobilizacje samorządowców wydawały się na ten moment trafne [Hajduk 2022].

Wprowadzenie zmian dotyczących renty planistycznej wymagałoby bardziej obligatoryjnego i sprawiedliwego podejścia ustawodawcy do definicji wzrostu wartości nieruchomości. Nałożenie opłaty na wszystkich właścicieli nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek miejscowego planu lub wydanych warunków zabudowy, w przejrzysty sposób wsparłoby budżet gminy, która przeznaczyłaby owe środki na m.in. infrastrukturę techniczną oraz obsługę komunikacyjną na danym terenie. Tak postawiona teza zostanie rozpatrzona na przykładzie realizowanej polityki przestrzennej na terenie gminy Tarnowo Podgórne.

## 4. STUDIUM PRZYPADKU – GMINA TARNOWO PODGÓRNE

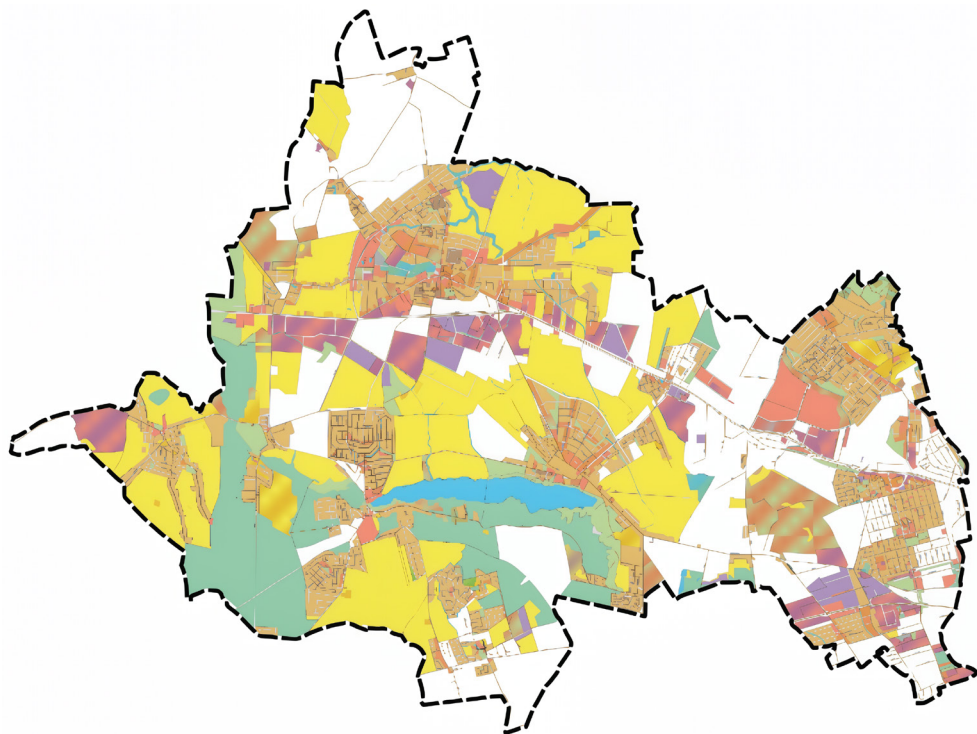
### 4.1. Krótka charakterystyka gminy w zakresie planowania przestrzennego

Przedmiotem badań jest gmina Tarnowo Podgórne. Jest to gmina wiejska, położona w woj. wielkopolskim, bezpośrednio granicząca od strony wschodniej z Poznaniem. Zajmuje obszar 101 km<sup>2</sup>, na którym w 2023 r. liczba mieszkańców przekroczyła 30 tys. Charakterystyczną cechą dla tego regionu jest lokalizacja układu komunikacyjnego, czyli przecinającej się drogi krajowej nr 92 z drogą ekspresową S11.



Rys. 2. Położenie gminy Tarnowo Podgórne na mapie powiatu poznańskiego  
[opracowanie autorów na podstawie Wikipedia 2024]

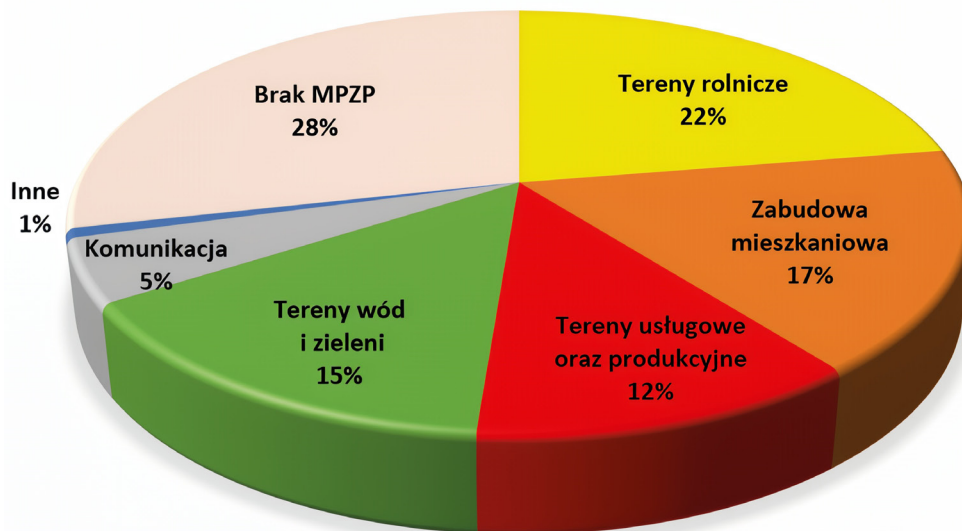
W skali regionalnej, jak i krajowej gmina Tarnowo Podgórne rozpoznawalna jest jako atrakcyjne miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej. Dogodny układ komunikacyjny, dostępność terenów przeznaczonych pod aktywizację gospodarczą, ale również rozwinięty rynek pracy spowodowały, że w dość chaotyczny sposób wytworzyła się w tym miejscu strefa ekonomiczna. Tak dynamiczna ekspansja terenów przemysłowych może w przyszłości prowadzić do poważnych konfliktów w relacjach pomiędzy mieszkańcami a przedsiębiorcami [Tarnowo Podgórne 2024]. Rys. 3 przedstawia rozmieszczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie analizowanej.



Rys. 3. Pokrycie gminy Tarnowo Podgórne planami miejscowymi  
[opracowanie własne na podstawie danych z gminy Tarnowo Podgórne]

Planowanie przestrzenne w gminie Tarnowo Podgórne oparte jest na zrównoważonym rozwoju obszarów inwestycyjnych, zapewnieniu terenów mieszkaniowych zakrojonych pod spodziewany stały przyrost liczby ludności oraz ochrona gruntów cennych przyrodniczo. Według danych z Urzędu Gminy, na dzień 1 stycznia 2025 r. powierzchnia terenów pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego sięga w przybliżeniu 71,5%. Rys. 4 przedstawia bilans terenów objętych planami miejscowymi w gminie Tarnowo Podgórne.

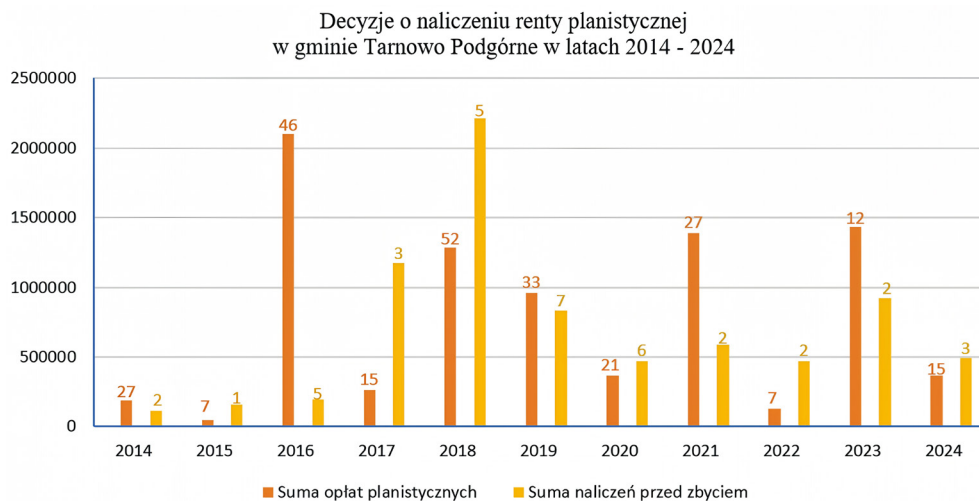
### BILANS POKRYCIA TERENÓW MPZP NA TERENIE GMINY TARNOWO PODGÓRNE



Rys. 4. Diagram przedstawiający bilans pokrycia terenów mpzp na terenie gminy Tarnowo Podgórze  
[opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy Tarnowo Podgórze na dzień 1.01.2025 r.]

#### 4.2. Postępowania administracyjne naliczające opłatę planistyczną na terenie gminy Tarnowo Podgórze

Aby poruszyć temat jakim jest renta planistyczna, wystąpiono do gminy Tarnowo Podgórze o dane dotyczące toczących się postępowań administracyjnych z przedmiotowego zakresu. Poniższy wykres przedstawia ilość decyzji o naliczeniu jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia MPZP na terenie gminy Tarnowo Podgórze oraz sumę naliczonych kwot. Dodatkowo dla porównania zestawiono je z liczbą decyzji o wysokości renty planistycznej przed zbyciem. Wysokość danego słupka oznacza kwotę, jaka została naliczona w danym roku, a liczby nad słupkami oznaczają liczbę wydanych decyzji. Dane dotyczą postępowań na przestrzeni lat 2014-2024.



Rys. 5. Wykres przedstawiający decyzje o naliczeniu renty planistycznej w gminie Tarnowo Podgórne w latach 2014-2024 [opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne]

Z wykresu wynika, że naliczenia renty planistycznej w trakcie 10 ostatnich lat są nieregularne i różniące się w znaczny sposób od siebie. Liczba postępowań w danym miesiącu może być znacznie wyższa niż w kolejnym, a dochód, jaki gmina uzyskuje w związku z naliczeniem opłat, jest niższy. Można również zauważyć, że przyrównując sumę wydanych decyzji o wysokości opłaty, kwota przed zbyciem jest znacznie niższa, ale kwoty, jakie gmina mogłaby uzyskać do budżetu są zasadniczo wyższe. Analiza pokazuje, że dochód własny, jakim jest renta planistyczna, jest nieprzewidywalny, ponieważ uchwalając plany miejscowe, gmina nie ma pewności, jaka część tych gruntów zostanie zbyta w ciągu pięciu lat obowiązywania danego aktu. Właściciele nieruchomości często odkładają sprzedaż swoich gruntów w okresie obowiązywania renty planistycznej.

Wgłębiając się w zagadnienie opłaty planistycznej i rzeczywiste dochody gminy wynikających z decyzji o naliczeniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, zestawiono ze sobą trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, dla których termin pięciu lat na naliczenie renty już minął. Są to również obszary, na których wcześniej nie było miejscowych planów, a w starym planie ogólnym, który obowiązywał do końca 2003 r., teren był oznaczony jako tereny rolnicze. Uchwalenie poniższych planów miejscowych jednoznacznie sprawiło wzrost wartości nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

### 4.3. Analiza porównawcza trzech MPZP (wielokrotne studium przypadków)

Do analizy porównawczej wykorzystano dane z Urzędu Gminy Tarnowo Podgórne. Są to następujące akty:

- a) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Chybach pomiędzy ulicą Szamotulską a Kanałem Swadzimskim, zatwierdzony uchwałą nr XVIII/280/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 listopada 2019 r. (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego z dnia 16 grudnia 2019 r., poz. 10898);
- b) zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Tarnowie Podgórnym – część II, zatwierdzona uchwałą nr LII/821/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7932 z dnia 4 grudnia 2017 r.);
- c) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Lusówku – część południowa, zatwierdzony uchwałą nr LXVIII/875/2014 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 czerwca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4969 z dnia 11 sierpnia 2014 r.).

Uchwała	XVIII/280/2019	LII/821/2017	LXVIII/875/2014
Termin obowiązywania renty planistycznej	31.12.2019 – 31.12.2024	19.12.2017 – 19.12.2022	26.08.2014 – 26.08.2019
Powierzchnia MPZP	32,8 ha	17,5 ha	226,5 ha
Powierzchnia terenów MN	24,5 ha	13,4 ha	33,9 ha
Powierzchnia terenów ujętych rentą planistyczną	1,77 ha	0,49 ha	1,59 ha
Udział sprzedaży w całości MPZP	4,8%	2,8%	2,1%
Udział sprzedaży w MN	<b>6,5%</b>	<b>3,7%</b>	<b>14,1%</b>
Suma renty	<b>286 789 zł</b>	<b>65 640 zł</b>	<b>496 164 zł</b>

Zestawienie tych danych pokazuje, jaki procent (zaznaczony w tabeli na czerwono) to tereny, dla których wydano decyzję naliczającą rentę planistyczną. Pozostała część terenów nie zmieniła właściciela w ciągu pierwszych pięciu lat obowiązywania przedmiotowych planów.

#### 4.4. Bariery prawne na drodze egzekwowania renty planistycznej

Analiza opłat planistycznych naliczonych już do konkretnych planów miejscowych obrazuje realny przychód Gminy na skutek uchwalenia tych planów. Jednak nie jest to kwota, która wpłynęła na konto gminy, ponieważ od każdej decyzji można się jeszcze odwołać. Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozstrzyga słuszność naliczenia owej opłaty, bada całość postępowania administracyjnego pod kątem zgodności z przepisami, a także wydaje wyrok, w którym utrzymuje taką decyzję w mocy, umarza ją w całości bądź przekazuje sprawę do ponownego rozstrzygnięcia przez Urząd Gminy. W niektórych przypadkach postępowania trwają do tej pory.

Przypisane kwoty pozwalają w łatwy sposób oszacować, ile gmina mogłaby zyskać na opłacie planistycznej. Ponownie wchodzi tu czynnik własności oraz fakt, że gmina nie ma wpływu na obrót prywatnymi nieruchomościami. Wolny rynek sprawia, że to właściciel decyduje, kiedy sprzeda swoją działkę, więc jeśli kwota opłaty planistycznej jest dla niego zbyt wysoka, decyduje się na odłożenie sprzedaży w czasie.

Są również przypadki, kiedy to właściciel, znając wysokość renty planistycznej, przy sprzedaży swoich gruntów wlicza tę kwotę w cenę nieruchomości, tym samym przerzuca koszty na nabywcę. To rozwiązanie jest często spotykane w przypadku osób, które w przeszłości były już obciążone opłatą planistyczną.

Kolejną barierą jest nieznanostwo prawa. Bardzo często sprzedający dowiaduje się o rencie planistycznej w momencie otrzymania z Urzędu Gminy zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Wtedy jest już za późno na zbadanie wysokości opłaty przed zbyciem bądź wliczenie danej kwoty do ceny sprzedaży.

W przypadku uchwaleniu planu miejscowego na terenie, na którym wydano już warunki zabudowy, wzrost wartości nieruchomości nie jest już taki oczywisty. Rzeczoznawca przy wycenie nieruchomości bierze bowiem pod uwagę, że na danym terenie była możliwość zabudowy. W takim przypadku uchwalenie planu sprawia że wszystkie warunki zabudowy wygasają, lecz nie następuje tam wzrost wartości nieruchomości, a zatem nie może być naliczona renta planistyczna.

W momencie podpisywania aktu notarialnego sprzedający jest informowany o przeznaczeniu swojej nieruchomości. Jest to dobry moment na to, żeby notariusz informował o możliwości wystąpienia renty planistycznej. Jednak przy tak dużej ilości informacji i spraw związanych ze zbyciem działki nie zawsze ten temat jest poruszany. Powoduje to częste zdziwienie i niepotrzebne nieprzyjemności na etapie postępowania naliczającego rentę planistyczną.

## 5. WNIOSKI

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na etapie projektu zakładała zmianę podejścia do tematu renty planistycznej. Ostatecznie wycofano się z tego pomysłu, co nie oznacza, że renta ta nie wymaga reformy.

Głównym czynnikiem niskiego udziału decyzji o opłacie planistycznej do powierzchni terenów objętych planem jest 5-letni okres naliczania opłaty. Wprowadzenie bezterminowej renty planistycznej dla właścicieli składających wnioski o zmianę planu zlikwidowałoby problem wstrzymywania obrotu nieruchomościami, a właściciele byliby poinformowani o wystąpieniu renty planistycznej już na etapie wstępnej zgody.

Nieznajomość prawa nie zwalnia z jego przestrzegania. W myśl tej zasady odwoływanie się przez zbywających nieruchomości od decyzji o naliczeniu jednorazowej opłaty planistycznej z uzasadnieniem braku świadomości prowadzi tylko do przeciągnięcia postępowań w czasie.

Wprowadzenie informacji o rencie planistycznej na etapie wystąpienia o dokumenty niezbędne do sporządzenia aktu notarialnego zlikwidowałoby tę barierę, a sprzedający miałby możliwość zapoznania się z wysokością opłaty jeszcze przed podpisaniem umowy sprzedaży.

W przypadku wydanych warunków zabudowy przed uchwaleniem miejscowego planu renta planistyczna nie jest obecnie naliczana. Jeśli powrócimy do zmiany dotyczącej nałożenia na decyzje o warunkach zabudowy jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, będzie to bardziej sprawiedliwe podejście względem osób obarczonych opłatą planistyczną pochodzącą z uchwalenia planu miejscowego.

## 6. ZAKOŃCZENIE

Renta planistyczna jako częściowe obciążenie właścicieli nieruchomości kosztami uchwalenia miejscowych planów, wywołuje częsty sprzeciw wśród zbywających. Zmiana w zakresie ujednoczenia prawa dotyczącego wzrostu wartości oraz nałożenia na to pewnego rodzaju podatku, wiąże się ze zmianami legislacyjnymi, które w obecnej nowelizacji zostały jednak wycofane. Opierając się na wskazanych argumentach oraz przedstawionych danych dotyczących realnego wykorzystania narzędzia, jakim jest opłata planistyczna, można wywnioskować, że zmiany w przepisach są uzasadnione, a prawo miejscowe w tym przypadku wymaga dalszych modyfikacji.

W dalszej dyskusji na ten temat nasuwają się pytania o prawa właścicieli w przypadku sprzedaży nieruchomości z wydanymi już warunkami zabudowy. Przeniesienie decyzji na nowego właściciela generuje rozważania o zasadność obciążenia rentą nowego lub poprzedniego właściciela.

Liczne uwagi skupia wokół siebie również wysokość renty planistycznej. Czy zmniejszenie jej do stałego poziomu poniżej 30% mogłoby wpłynąć na właścicieli nieruchomości do wnoszenia opłaty planistycznej, nie czekając na upływanie ustawowych pięciu lat obowiązywania renty?

Wielu prawników zwraca również uwagę na podejście Samorządowego Kolegium Odwoławczego do wydawanych decyzjach o jednorazowej opłacie planistycznej. Czy wprowadzenie zmian dotyczących renty planistycznej będzie zgodne z innymi przepisami, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej i zapisami dotyczącymi prawa ochrony własności?

## LITERATURA

- Andrzejewski W., 2018, *Przed sprzedażą Nieruchomości sprawdź wysokość opłaty planistycznej*, <https://www.wizjerprawny.pl/porada/przed-sprzedaza-nieruchomosci-sprawdz-wysokosc-oplaty-planistycznej> (dostęp: 9.12.2024).
- Będziszak M., 2014, *Oplaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania*, „Studia i Prace. Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 137, s. 87-107.
- GOV.pl, 2024, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/reforma-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego> (dostęp: 15.12.2024).
- Hajduk M., 2022, *Nowa forma opłaty planistycznej – projekt zmian w planowaniu przestrzennym*, <https://kancelaria-szip.pl/strefa-wiedzy/artukul/nowa-forma-oplaty-planistycznej-projekt-zmian-w-planowaniu-przestrzennym/> (dostęp: 20.12.2024).
- Kempa O., Hełda M., 2011, *Oплата planistyczna jako źródło dochodu gminy*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 152, s. 188-196.
- KBN, 2024, <https://kbnieruchomosci.pl/oplata-renta-planistyczna/> (dostęp: 15.12.2024).
- Król K. 2016, *Renta planistyczna i oplata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne*, „Acta. Sci. Pol., Formatio Circumiectus”, nr 15(4), s. 243-252.
- Krupa-Dąbrowska R., 2023, *Renta planistyczna do lifting? Są proste sposoby, żeby jej nie płacić*, <https://www.prawo.pl/biznes/renta-planistyczna-jak-omijaja-ja-wlasciciele-dzialek,523866.html> (dostęp: 12.12.2024).
- Legat A., 2023, *Kolejne podejście do zmiany system planowania przestrzennego*, „Wspólnota”, nr 4/1374, s. 26-28.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2019, *Prawo Zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mencwel J., 2020, *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Chybach pomiędzy ulicą Szamotulską a Kanałem Swadzimskim, zatwierdzony uchwałą nr XVIII/280/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 listopada 2019 r. (Dz. U. Woj. Wielkopolskiego z dnia 16 grudnia 2019 r., poz. 10898).
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Lusówku – część południowa, zatwierdzony uchwałą nr LXVIII/875/2014 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 czerwca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4969 z dnia 11 sierpnia 2014 r.
- Niewiadomski Z. (red.), 2023, *Planowanie i zagospodarowanie. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Pracka, M., 2024, *Renta planistyczna jako jeden z instrumentów gospodarowania przestrzenią*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 65, s. 357-370.

- Sulczewska K. 2014, *Oplata planistyczna oraz oplata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr XCII, s. 129-147.
- Tarnowo Podgórne, 2024, <https://www.tarnowo-podgorne.pl/gmina/informacje-podstawowe/cele-strategiczne-rozwoju/> (dostęp: 14.12.2024).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).
- Wikipedia, 2024, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Tarnowo\\_Podg%C3%B3rne\\_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Tarnowo_Podg%C3%B3rne_(gmina)) / (dostęp: 14.12.2024).
- Zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Tarnowie Podgórnym – część II, zatwierdzona uchwałą nr LII/821/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 7932 z dnia 4 grudnia 2017 r.).

## PLANNING FEE IN THE SHADOW OF THE AMENDMENT TO THE ACT ON SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF THE TARNOWO PODGÓRNE MUNICIPALITY

### Summary

The planning fee is an integral part of the Spatial Planning and Development Act. The aim of the article is to examine the real income generated for local governments by the planning fee and to propose changes that would improve its collection. An example is the municipality of Tarnowo Podgórne, which, as a suburban area, is struggling with dynamic residential urbanization and excessive industrial development. The collected data allowed for a quantitative comparison of the number of decisions issued regarding the collected fee and decisions on the potential value of the planning fee before the sale of real estate. The article compares three local spatial development plans for which decisions were issued, thereby illustrating the real incomes generated by the planning fee. The analysis of the presented results opens a discussion on the role of the planning fee as a tool supporting the municipality's budget.

**Keywords:** planning fee, act on spatial planning and development, spatial planning, local spatial development plan



Marta MATYLA<sup>1</sup>, Adam NADOLNY<sup>2</sup>

## OCHRONA ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH I ZABYTKÓW ARCHEOLOGICZNYCH W PLANIE OGÓLNYM

24 września 2023 r. weszły w życie, za sprawą nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne zmiany, które stanowią część szerokiej reformy systemu urbanistycznego w Polsce. Nowe przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miały na celu ujednoczenie i uproszczenie procedur związanych z przygotowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zwiększenie transparentności procesów decyzyjnych w zakresie planowania przestrzennego. Kluczowa zmiana powoduje, iż studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tracą ważność na rzecz planów ogólnych oraz strategii rozwoju gmin, a swoboda wydawania decyzji o warunkach zabudowy zostaje mocno ograniczona w celu zaprzestania procesu rozlewania się zabudowy. Niemniej nowelizacja ta nurtuje i rodzi pytania o wpływ tych zmian, na jakość planowania przestrzennego, zrównoważony rozwój oraz ochronę wartości kulturowych i środowiska. Natomiast nowy akt planowania przestrzennego, jakim jest plan ogólny gminy, budzi obawy związane z rygorystycznym terminem jego uchwalenia związanym ściśle z Krajowym Planem Odbudowy. Czy nowe akty prawa miejscowego dostatecznie spełnią zadanie w zakresie tak ważnym jak ochrona zabytków? W dalszej części pracy przeprowadzona została analiza dotychczasowych, jak i nowych dokumentów planistycznych ze szczególnym podkreśleniem kwestii ochrony zabytków nieruchomych i zabytków archeologicznych.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, ochrona zabytków, plan ogólny, studium, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zabytek, stanowisko archeologiczne, reforma planowania przestrzennego

---

<sup>1</sup> Słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0003-3766-7020.

## 1. WPROWADZENIE. KONTEKST HISTORYCZNY I KULTUROWY OCHRONY ZABYTEKÓW

### 1.1. Podstawowe pojęcia związane z ochroną zabytków

Ochrona zabytków jako proces opieki nad elementami działalności przodków istnieje zapewne od początku ludzkości. Próby uregulowania metodyki ochrony zabytków podejmowano na przestrzeni lat z różnym skutkiem.

Podstawą prawną stanowiącą filar ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zwana dalej „ustawą o ochronie zabytków”. Ten akt prawny definiuje podstawowe pojęcia związane z ochroną zabytków, a także wskazuje, jak postępować z dziedzictwem kulturowym w kontekście jego ochrony, w tym m.in. w dokumentach planistycznych.

Zabytkiem według polskiego prawodawstwa jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Do tak rozwiniętego pojęcia sprowadzają się definicje zabytku tworzone na przestrzeni lat w dokumentach mających na celu zapewnienie ochrony zabytków w kraju.

Podstawowy podział zabytków:

- nieruchome,
- ruchome,
- archeologiczne.

Ochrona zabytków to dość szerokie pojęcie, z którego wyróżniamy część dziedzictwa związanego z działalnością i egzystencją człowieka, a które są związane z odrębną dziedziną nauki. Mowa tutaj o zabytkach archeologicznych i archeologii, która ma nieco inne niż w przypadku pozostałych form zabytków, unikalne metody badań.

Zabytek archeologiczny, jako jedna z form zabytków definiowana jest w ustawie o ochronie zabytków jako: zabytek nieruchomy, będący powierzchniową, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem.

## **2. ASPEKTY PRAWNE ORAZ INSTRUMENTY OCHRONY ZABYTEKÓW W POLITYCE PRZESTRZENNEJ GMINY**

### **2.1. Podstawowe zasady polityki przestrzennej**

Polityka przestrzenna w Polsce oparta na przepisach prawa miejscowego ma wpływ na wiele elementów – aspektów społeczno-gospodarczych, które umiejscawia w terenie. Jedną z dziedzin nierozzerwalnie połączoną z przestrzenią i planowaniem przestrzeni jest ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków, na co wskazuje też ustawa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednostki samorządu terytorialnego, zobligowane przepisami prawa do zarządzania rozwojem przestrzeni muszą prowadzić politykę spójną z działaniami innych organów administracyjnych działających zgodnie z przepisami odrębnymi. Nie można zatem wykluczyć ani zmarginalizować współdziałania zarówno organów, jak i innych podmiotów zajmujących się całą polityką przestrzenną w szerokim zakresie jej rozumienia.

### **2.2. Ochrona zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało po raz pierwszy zdefiniowane ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Od tego momentu wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zostali zobligowani do stworzenia dokumentu, na podstawie którego miała być kształtowana i prowadzona polityka przestrzenna gminy. Studium chociaż nie stanowi aktu prawa miejscowego jest wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zatem jest dokumentem wewnętrznego kierownictwa. Z tego względu ochrona zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego odgrywa kluczową rolę w procesie planowania przestrzennego i zapewnienia uwzględnienia ochrony dóbr kultury w procesie planistycznym i inwestycyjnym.

W części uwarunkowań studium należy określić, jakie obszary wymagają szczególnej ochrony. Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzed reformy z września 2023 r. uwzględnia się ustalenia wynikające m. in. ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Są to:

- strefy ochrony konserwatorskiej,
- obszary wpisane do rejestru zabytków,
- obszary parków kulturowych,
- inne szczególne obszary związane z historycznym dziedzictwem.

Zasady ochrony zabytków w studium są określane przez:

- wskazanie miejsc, które wymagają ochrony przed nieodpowiednią zabudową lub ingerencją poprzez ograniczanie wysokości czy gęstości zabudowy oraz określenie preferowanego typu zabudowy,

- uwzględnianie zasad konserwacji i adaptacji istniejących obiektów,
- wprowadzenie zasad w zakresie zabudowy w otoczeniu zabytków.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem, w którym uwzględnia się zapisy gminnego programu opieki nad zabytkami. Oprócz części tekstowej studium zawiera także informacje dotyczące min. strefy ochrony archeologicznej, strefy ochrony konserwatorskiej, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów urbanistycznych o szczególnym znaczeniu historycznym, a także korytarze widokowe.

Studium pełni też funkcję edukacyjną w zakresie ochrony zabytków. Jest też podstawą do wydawania zaświadczeń o przeznaczeniu działek w studium, w których należy uwzględniać wszystkie elementy zapisane w dokumencie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

### **2.3. Ochrona zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem planistycznym uszczegóławiającym zapisy zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego reguluje zasady kształtowania polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (w gminie). Dokument ten zgodnie z art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może być sprzeczny z ustaleniami studium. W odniesieniu do zabytków mpzp pełni ważną funkcję ochrony i kontroli wpływu nowych inwestycji na zasoby kulturowe w gminie.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do zabytków określa się zasady, które mają na celu:

- ochronę zabytków i ich otoczenia,
- rewitalizację zabytkowych obiektów,
- kontrolowanie nowej zabudowy tak, aby nie zaburzała harmonii historycznego charakteru danej lokalizacji.

Zapisy mpzp precyzyjnie wskazują lokalizację obiektów chronionych, mogą także prowadzić zasady ochrony dóbr kultury poprzez:

- ograniczenia dla nowych inwestycji np. ograniczenie wysokości nowego budynku w celu ochrony widoku na zabytek,
- ograniczenie zmian w strukturze terenu poprzez zakaz zmiany lokalizacji ulic zabytkowej części miasta,
- ograniczenia dla zmian funkcji istniejących obiektów zabytkowych lub szczególne warunki remontu czy odbudowy zabytku w zakresie materii lub formy.

## 2.4. Ochrona zabytków w planie ogólnym

Plan ogólny jako nowy dokument planistyczny wprowadzony nowelą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym budzi wiele kontrowersji w środowisku urbanistów, planistów oraz urzędników jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak m.in. z powodu odmiennej formy jego przedstawienia. Plan ogólny sporządza się w formie danych przestrzennych, a obligatoryjnymi elementami, które należy określić w planie ogólnym, są:

- strefy planistyczne,
  - gminne standardy urbanistyczne.
- Natomiast fakultatywnie do planu ogólnego można dodać:
- obszary uzupełnienia zabudowy,
  - obszary zabudowy śródmiejskiej.

Wprost z przepisów wynika zatem, że plan ogólny będzie formą graficzną – przestrzenną zawierającą tylko ściśle określone przez ustawodawców elementy. Jedynie w uzasadnieniu do planu ogólnego można doszukać się elementów wskazujących na uwzględnienie problematyki ochrony zabytków na terenie gminy. Zgodnie zatem z art. 13h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnienie planu ogólnego gminy składa się z części tekstowej oraz graficznej. W części tekstowej należy uwzględnić uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy w tym zabytki oraz dobra kultury współczesnej. Część graficzna również uwzględnia uwarunkowania wskazane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zatem powinna zawierać oznaczenia obszarów chronionych ze względu na położenie obiektów zabytkowych czy stanowisk archeologicznych. Jednakże analizując nowe przepisy o planowaniu przestrzennym, widać, że uzasadnienie jest tylko elementem uzupełniającym, natomiast plan ogólny to nadal tylko forma graficzna obszaru gminy podzielona w sposób rozłączny na strefy planistyczne z określonymi gminnymi standardami urbanistycznymi. W zamkniętym katalogu stref planistyczny nie ma strefy, która mogłaby bezpośrednio wskazać, w którym miejscu na terenie gminy znajduje się obszar ochrony archeologicznej czy miejsce położenia zabytku. Gminne standardy urbanistyczne wyznaczają jedynie minimalne wymogi dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Są to techniczne parametry – wskaźniki urbanistyczne.

Wszystkie dokumenty planistyczne podejmowane i uchwalane przez wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, oprócz podstawowej funkcji tworzenia zasad kształtowania polityki przestrzennej gminy stanowią podstawę do wydawania wypisów i wyrysów. W polskich przepisach prawa znajdziemy przepisy, które mówią o udostępnianiu informacji, o dokumentach planistycznych przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie również z art. 30 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym każdy ma prawo do wglądu do planu ogólnego gminy oraz otrzymania z niego wypisu i wyrysu.

## **2.5. Porównanie skuteczności zapisów dotyczących ochrony zabytków w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planie ogólnym**

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to dotychczas dwie najbardziej złożone formy ochrony zabytków. Ustawodawcy nowelizacją przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym we wrześniu 2023r. usunęli z polskiego prawa studium i określili dla tego dokumentu datę ważności. Miejsce studium w części mają zastąpić plany ogólne tworzone dla obszarów gmin. Powołując się na zasadę, że gminy w procesach planistycznych powinny realizować interes publiczny, spójny z działaniami podejmowanymi przez inne organy administracji rządowej i samorządowej nieodzownym elementem jest zatem konieczność ochrony zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Poniżej przedstawiamy porównanie zapisów „starej” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nowelizacji tejże ustawy w kontekście zapisów o ochronie zabytków. Ważne w tej sprawie są też zapisy aktów wykonawczych określające szczegóły przeniesienia problematyki ochrony zabytków do aktów planowania przestrzennego.

<b>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2023, poz. 977)</b>	<b>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2024, poz. 1130)</b>
Art. 1, pkt 2 ust. 4 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej	Art. 1, pkt 2 ust. 4 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
Art. 10, pkt 1 ust. 4 W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; Art. 10 pkt. 2, ust. 4 W studium określa się w szczególności obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej	Art. 13b, pkt 3 lit. j Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności: zabytki objęte formami ochrony, o których mowa w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 oraz z 2023 r. poz. 951, 1688 i 1904), lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej

<b>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2023, poz. 977)</b>	<b>Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2024, poz. 1130)</b>
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Z 2021, poz. 2405)	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U z 2023, poz. 2758)
<p>§4 Projekt studium zawiera</p> <p>1) część określającą uwarunkowania o których mowa w art.10 ust.1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej</p> <p>3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy</p> <p>4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust.2, ust. 2a, i ust. 3a ustawy</p>	<p>W tym rozporządzeniu nie uwzględniono zapisów dotyczących sposobu regulacji i przedstawienia w planie ogólnym gminy zagadnień dotyczących ochrony zabytków.</p>

### **3. OCHRONA ZABYTKÓW ARCHEOLOGICZNYCH W PRAKTYCE, NA PODSTAWIE AKTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY PIASKI**

#### **3.1. Ochrona zabytków archeologicznych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski**

Z uwagi, iż jestem (Marta Matyla) pracownikiem Urzędu Gminy Piaski, postanowiłam przeanalizować zapisy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski w zakresie ochrony zabytków.

Gmina Piaski położona jest w południowej części woj. wielkopolskiego, w powiecie gostyńskim. Jest to niewielka gmina wiejska o powierzchni 100,7km<sup>2</sup>.

Pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalono uchwałą Rady Gminy Piaski nr XX/81/99 2 grudnia 1999 r. Studium zostało kilkakrotnie zmienione, a ostatnia zmiana nastąpiła 20 lipca 2021 r. za sprawą uchwały Rady Gminy Piaski nr XXVI/212/2021.

W treści uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniono uwarunkowania wynikające z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym m.in. bezwzględną ochronę najwyższych wartości przestrzeni

przyrodniczej i kulturowej. W treści uwarunkowań wprowadzono również zapisy dotyczące stref ochrony konserwatorskiej, jak i objęto ochroną pojedyncze obiekty zabytkowe co wynika bezpośrednio z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W chwili tworzenia i uchwalania studium wskazano w uwarunkowaniach strefy ochrony konserwatorskiej z podziałem na:

- strefy ochrony konserwatorskiej A,
- strefy ochrony konserwatorskiej B,
- strefy ochrony krajobrazu K,
- strefy ochrony archeologicznej W.

Obecnie podział ten nie jest stosowany w praktyce i zastępuje go podział zabytków na zabytki wpisane do Rejestru Zabytków oraz zabytki ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków. Zarówno w strefach ochrony konserwatorskiej, jak i ochrony archeologicznej wyznaczono szczególne zasady zagospodarowania terenu:

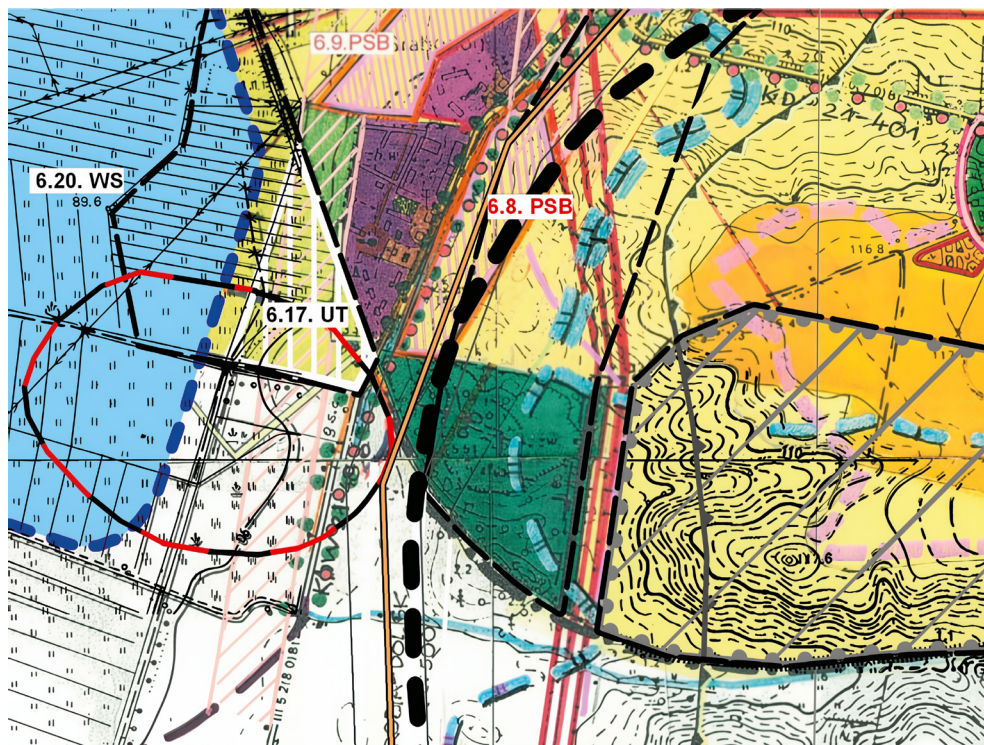
*W strefie konserwatorskiej «A» należy bezwzględnie zachować wszystkie obiekty wpisane do rejestru zabytków, a wszelkie działania inwestycyjne i zmiany w architekturze wymagają uzgodnień z WKZ na etapach koncepcji i projektu.*

- *W strefie konserwatorskiej „B” należy zachować historyczny układ przestrzenny, w tym zachowanie podziału terenu na ulice, place i kwartały zabudowy oraz działki także gabaryty zabudowy, układ i kształt otoczenia, tradycyjne materiały i podziały architektoniczne elewacji.*
- *W strefie ochrony krajobrazowej «K» należy zachować istniejący naturalny krajobraz, nie wprowadzać nowych obiektów kubaturowych i zachować szeroki widok na dominanty architektoniczne.*

*Strefą tą objęto: Godurowo, Piaski – Marysin, Smogorzewo, Strzelce Wielkie.*

- *W strefie ochrony ekspozycji «E» nie należy lokalizować obiektów mogących stać się dominantą architektoniczną lub wysokościową konkurującą z sylwetą zespołu sakralnego na Świętej Górze.*
- *W strefie ochrony archeologicznej «W» obejmującej całą gminę, występuje zakaz prowadzenia prac ziemnych bez uzgodnienia konserwatorskiego oraz wymóg prowadzenia tych prac pod nadzorem archeologicznym.*

*Strefy ochrony konserwatorskiej i archeologicznej naniesiono na części graficznej studium – na planszach sołectw w skali 1:10000”.*



Rys. 1. Fragment studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski z roku 2009 [archiwum Gminy Piaski]

Jak wynika z zapisów w treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski, bardzo szczegółowo zostały opisane sposoby postępowania z obiektami zabytkowymi i stanowiskami archeologicznymi w celu ich ochrony. Dokładne opisanie zabytków w części tekstowej dokumentu, jak i oznaczenie ich w części graficznej pozwala na zauważenie ich położenia, warunków ochrony nie tylko dla osób, na co dzień zajmujących się urbanistyką i planowaniem, ale także dla osób niezwiązanych z tą branżą.



Rys 2. Fragment mapy przedstawiający położenie stanowisk archeologicznych w miejscowości Grabonóg, gm. Piaski [archiwum Gminy Piaski]

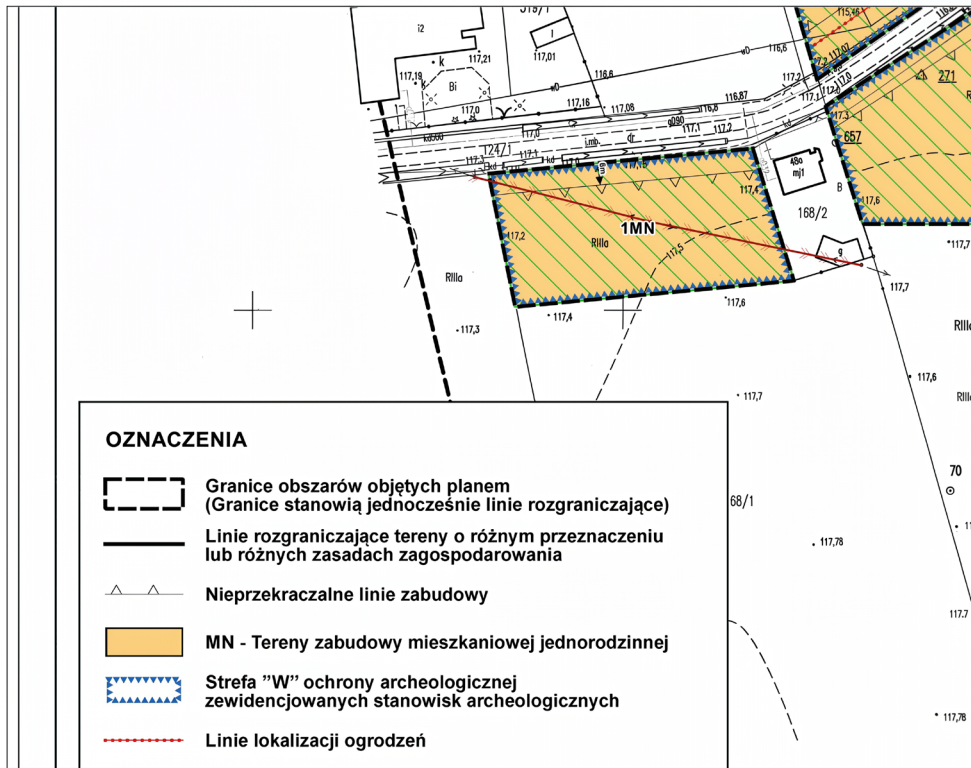
### 3.2. Ochrona zabytków archeologicznych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski

Kolejnym dokumentem planistycznym chroniącym dobra kultury na obszarze gminy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Pokrycie planami miejscowymi Gminy Piaski jest niewielkie i wynosi 1,5% powierzchni całej gminy. Analizując miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w Gminie Piaski nie znajdziemy żadnego przykładu zapisu sposobu ochrony obiektu zabytkowego z uwagi na nie objęcie planami takich obiektów, na terenie gminy. Jednakże znajdujące się w ewidencji zabytków archeologicznych liczne stanowiska archeologiczne położone na obszarze gminy niejednokrotnie zostawały objęte ochroną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poniżej przedstawione zostaną przykładowe zapisy uwzględniające ochronę zabytków archeologicznych:

- Uchwała nr XXVIII/190/2017 Rady Gminy Piaski z dnia 26 września 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Smogorzewo II, gmina Piaski.

Na terenie miejscowości Smogorzewo położonej w północnej części gminy Piaski zostało zlokalizowane stanowisko archeologiczne: Smogorzewo st. 20 AZP 63-29/59, Smogorzewo st. 26 AZP 63-29/64 wchodzące w skład zespołu stanowisk nr B ujętych w Wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Obowiązek ochrony zewidencjonowanych stanowisk archeologicznych (strefa „W” ochrony archeologicznej) znajdujących się na obszarze, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, został wpisany do treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



Rys. 3. Fragment miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Uchwała nr XXVIII/190/2017 Rady Gminy Piaski z dnia 26 września 2017 r.) Ź [archiwum Gminy Piaski]

Wyraźnie została również, na załączniku graficznym, zaznaczona strefa „W” ochrony archeologicznej, którą użytkownik mapy z łatwością może zlokalizować.

- Uchwała nr XXXI/220/2017 Rady Gminy Piaski z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strefa Aktywizacji Gospodarczej Grabonóg, gmina Piaski.

Na obszarze objętym niniejszym planem miejscowym znajdują się następujące stanowiska archeologiczne:

- Grabonóg st 31 AZP 64-29/7,
- Grabonóg st 17 AZP 64-29/9,
- Grabonóg st 18 AZP 64-29/10,
- Grabonóg st 19 AZP 64-29/11

wchodzące w skład zespołów stanowisk nr I i J ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków).

Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar, na którym znajdują się stanowiska archeologiczne, uchwalony został dla terenów

przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, usługową i magazynową. Jednakże pomimo sposobu zagospodarowania terenu określonego w miejscowym planie oraz specyfiki terenu zadbano o ochronę stanowiska archeologicznych oraz znajdujących się w nich zabytków archeologicznych. Ochrona niniejszych zabytków musi być zgodna z przepisami odrębnymi. Strefa „W” ochrony archeologicznej również została zobrazowana na załączniku graficznym stanowiącym główną część przedmiotowego dokumentu planistycznego.

Zadaniem dokumentów planistycznych tworzonych na poziomie gmin jest m.in. ochrona zabytków. Można zatem stwierdzić, że funkcję tę dobrze spełnia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski, z którego wynika jakie obszary podlegają ochronie. Studium swoimi zapisami chroni zabytki oraz stanowiska archeologiczne. Plany miejscowe uchwalone na terenach Gminy Piaski, które swym zasięgiem obejmują, w przypadku tej Gminy, stanowiska archeologiczne, tak jak w studium, wymuszają odpowiednią dbałość o dziedzictwo. Wszystkie wyznaczone w studium strefy są czytelne również w planach miejscowych i dobrze oznaczone na załącznikach graficznych.

### **3.3. Ochrona zabytków archeologicznych w planie ogólnym gminy – praktyka**

Jak zatem będzie wyglądała ochrona zabytków w Planie Ogólnym Gminy? Z uwagi na brak projektu planu ogólnego dla Gminy Piaski nie było możliwości przeanalizowania gotowych zapisów. Zapoznając się z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wytycznymi w aktach wykonawczych do tej ustawy, można uznać, iż zapisy o ochronie zabytków w planie ogólnym nie powinny się różnić od zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Jedyną częścią tekstową planu ogólnego gminy jest jego uzasadnienie, a zatem jest to jedyne miejsce, gdzie możemy wprowadzić zapisy dotyczące ochrony zabytków. Poprawne byłoby zatem wyszczególnienie wszystkich zabytków w danej gminie, począwszy od tych najważniejszych, a więc w przypadku Gminy Piaski byłby to zapis o istniejącym Pomniku Historii, który tworzy Zespół klasztorny Kongregacji Oratorium św. Filipa Neri, Gostyń – Głogówko. Kolejno wymienione powinny zostać zabytki wpisane do Rejestru zabytków nieruchomości województwa wielkopolskiego, następnie zabytki wpisane do Gminnej ewidencji zabytków oraz zabytki archeologiczne zewidencjonowane w postaci KEZA (Karta Ewidencji Zabytku Archeologicznego) w Ewidencji stanowisk archeologicznych.

W procesie planistycznym tworzenia projektu planu ogólnego gminy jedną z pierwszych czynności jest powiadomienie organów instytucji państwowych o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego. Po zmianie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – rewolucji planistycznej z 2023 r. – wiele gmin przystąpiło do tworzenia planów ogólnych, a więc i przesłało do organów opiniujących i uzgadniających informacje o wszczęciu postępowania

planistycznego i o możliwości składania wniosków do planu ogólnego. W przypadku zawiadomienia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków gmina Piaski otrzymała zestawienie zabytków nieruchomych oraz zabytków archeologicznych znajdujących się na terenie gminy Piaski z podziałem na sposób ich zewidencjonowania. Problem braku wytycznych, których należałoby oczekiwać od organów sprawujących opiekę nad zabytkami, zapewne nie dotyczył tylko Gminy Piaski.

Jednostka samorządu terytorialnego jako organ odpowiedzialny za ochronę zabytków na swoim terenie postawiona została w trudnej sytuacji gdyż praktyczna wiedza o sposobach ochrony zabytków w nowym dokumencie planistycznym nie została uregulowana na poziomie organów państwowych. Związane jest to z pewnością, z brakiem dostatecznej wiedzy i zerowym doświadczeniem w tej materii. Dodatkowo w celu uzupełnienia informacji o zabytkach archeologicznych na terenie Gminy Piaski, w trakcie procedowania planu ogólnego wójt Gminy Piaski wystąpił z dodatkowym pismem do Narodowego Instytutu Dziedzictwa, w sprawie udostępnienia informacji o stanowiskach archeologicznych. Dane te zostały udostępnione w formacie pdf jednakże nie przedstawiają precyzyjnie określonych miejsc występowania stanowisk archeologicznych, a tylko ich przybliżoną lokalizację. Czy zatem każdorazowa inwestycja na obszarze Gminy Piaski będzie wymagała uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków w kwestii występowania zabytków archeologicznych?

Przypominając sobie, jakie zapisy o ochronie zabytków funkcjonowały w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, możemy powtórzyć je w projekcie planu ogólnego. Co do zasady funkcja, jaką pełnić ma dokument planistyczny, jest niezmienna i w tym przypadku ważne jest, by nie tworzyć zapisów sprzecznych z doktrynalnymi zasadami ochrony i konserwacji zabytków [Rouba 2008: 106-112].

Są to następujące zasady:

- Zasada *primum non nocere*, czyli „po pierwsze – nie szkodzić”.
- Zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości (materialnych i niematerialnych), zakaz pełnej rekonstrukcji.
- Zasada minimalnej, niezbędnej ingerencji (powstrzymywania się od działań niekonicznych).
- Zasada, zgodnie z którą usuwać należy to, co na oryginał działa niszcząco.
- Zasada czytelności i odróżnialności ingerencji.
- Zasada odwracalności metod i materiałów.
- Zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie.

Choć wydawać by się mogło, że zasady te są dość szczegółowe i swoje odzwierciedlenie powinny mieć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, należy pamiętać, że podstawą tworzenia planów miejscowych od momentu uchwalenia planu ogólnego gminy będzie właśnie plan ogólny. Natomiast parametry

wyznaczane w poszczególnych strefach planistycznych będą jedyną regulacją mogącą wpłynąć na ochronę zabytków na danym obszarze.

Pochylając się nad głównym elementem planu ogólnego, czyli danymi przestrzennymi, ustawodawca określił zamknięty katalog stref planistycznych i parametrów urbanistycznych, między którymi nie ma miejsca na graficzne oznaczenia obszarów ochrony zabytków. Zatem posługując się jedynie czterema parametrami należy stworzyć, w miejscu położenia zabytku czy stanowiska archeologicznego, strefę planistyczną która spełni funkcję ochrony dziedzictwa. Jednakże przyglądając się zapisom wcześniej analizowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących stanowiska archeologiczne, nie wprowadzono tam zakazu zabudowy. Najwyraźniej właściwy wojewódzki konserwator zabytków, uzgadniając projekt planu miejscowego nie uznał tego za konieczność.

Niestety, problematyka ochrony zabytków archeologicznych jest zawiłą materią ze względu na brak określonych dokładnych miejsc występowania stanowisk archeologicznych. W przypadku gdyby stanowisko archeologiczne miało dokładnie określone swoje położenie (numery działek, na których się znajduje), można by znacznie skuteczniej chronić te miejsca, ustalając w planie ogólnym gminy zakaz zabudowy, lub ograniczając parametry zabudowy tylko dla konkretnych działek.

Podobnie ostrożność należałoby zachować w przypadku stref planistycznych, w których występują zabytkowe budynki. Odpowiednie dostosowanie parametrów w tych strefach powinno zapewnić ochronę obiektów zabytkowych, ale nie powinno negatywnie wpływać na zabudowę sąsiednią, która nie stanowi obiektów zabytkowych. Wydawać by się mogło, że każdy pojedynczy obiekt zabytkowy, nieznajdujący się w obszarze chronionym powinien znajdować się w oddzielnej strefie planistycznej, w plan ogólnym gminy. Ustalenia tej poszczególnej strefy nie miałyby bezpośredniego wpływu na kształtowanie się zabudowy sąsiedniej.

#### **3.4. Problematyka wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego gminy**

Celowo w swoim artykule nie skupiam się na Strategii rozwoju gminy, która przejmuje część funkcji, jakie pełniło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, gdyż dążę do pokazania, z jakimi problemami może spotkać się urzędnik pracujący w jednostce samorządu terytorialnego, której zadaniem własnym jest m.in. wydawanie wypisów i wyrysów oraz zaświadczeń z planu ogólnego gminy. Strategia rozwoju gminy nie jest podstawą do wydawania takich dokumentów.

Wszystkie dokumenty planistyczne podejmowane i uchwalane w jednostkach samorządu terytorialnego, oprócz podstawowych funkcji, jakie spełniają, a zatem stanowiące podstawę do szeroko rozumianych procesów inwestycyjnych, są podstawą do wydawania wypisów i wyrysów.

Wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to dokument zawierający opis przepisów i zapisów prawnych, które dotyczą konkretnej działki lub obszaru, zawartych w tym planie. Sporządzany jest w formie tekstowej. Wrys z planu to dokument w postaci mapy, na której zaznaczone są granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające, a także wszystkie oznaczenia graficzne prezentowane na mapie stanowiącej załącznik graficzny do tegoż planu miejscowego.

Celem wydawania wypisów i wyrysów z planu jest udzielenie informacji:

- właścicielom nieruchomości chcącym pozyskać informacje o przeznaczeniu swojej działki w obowiązującym planie miejscowym,
- inwestorom poszukującym odpowiednich terenów do zainwestowania,
- notariuszom i prawnikom, którym informacja o przeznaczeniu działki jest niezbędna w procesie przygotowania aktu notarialnego,
- organom administracji publicznej,
- rzeczoznawcom majątkowym.

Każda osoba chcąca dokonać zbycia swojej nieruchomości obligowana jest przez notariusza do dostarczenia zaświadczenia o sposobie przeznaczenia danej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub wypisu i wyrysu z takiego planu.

Obowiązek przedkładania tych dokumentów nie wynika bezpośrednio z żadnych przepisów prawa. Notariusz jest jednak zobowiązany do dochowania tak zwanej należytej staranności przy dokonywaniu czynności notarialnych – wynika to z art. 49 i art. 80 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie.

W związku z tymi regulacjami każdy notariusz sam decyduje, jakich dokumentów wymaga do przygotowania aktu notarialnego. „W przypadku nabycia nieruchomości nie wyobrażam sobie sporządzić aktu notarialnego bez poinformowania nabywcy o stanie prawnym nieruchomości, a informacja o tym, czy dla danego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest bardzo istotna. Co do strefy archeologicznej lub konserwatorskiej, co do zasady odróżniamy te sytuacje od zabytków wpisanych do rejestru zabytków – i tu bardzo w to wnikamy, a przy strefie pouczam o ewentualnych konsekwencjach lub odsyłam do Urzędu Gminy po dodatkowe informacje. Oczywiście dobrze byłoby, gdyby zaświadczenia obejmowały jak najwięcej informacji o danym terenie – w tym położenie w tych trefach, ale jeśli to nie będzie wynikało z zaświadczenia klienta będą musieli uzyskiwać taką informację ustnie od pracownika Urzędu Gminy, a ja będę pewnie wpisywała do aktu ich oświadczenia w tym zakresie” [Notariusz Agata Laskowska, komentarz, Gostyń 2024].

W praktyce wydawanie wypisów i wyrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wydawanie zaświadczeń z miejscowych planów, a w przypadku braku planu miejscowego, zaświadczeń o przeznaczeniu działki w studium ma charakter uproszczonej procedury. Zgodnie z art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego „organ administracji publicznej wydaje zaświadczenia na żądanie osoby ubiegającej się

o zaświadczenie”. Organem posiadającym uprawnienia do wydawania zaświadczeń w zakresie gminnego prawa miejscowego jest wójt. Zatem osoba lub jednostka, od której wymagane jest przedłożenie zaświadczenia o przeznaczeniu przedmiotowej działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, musi udać się do właściwego urzędu gminy w celu złożenia odpowiedniego wniosku. W przypadku, gdy wniosek dotyczy nieruchomości, dla której rada gminy nie uchwaliła miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaświadcza się o przeznaczeniu nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Prowadząc procedurę wydania zaświadczenia o przeznaczeniu działki, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy dana nieruchomość jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy działka dla której wydaje się zaświadczenie znajduje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego podaje się nr uchwały, nazwę organu uchwalającego miejscowy plan oraz datę podjęcia uchwały. Następnie przeprowadzając analizę zapisu graficznego (mapy stanowiącej załącznik graficzny do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), określa się symbol i odczytuje z treści uchwały przeznaczenie nieruchomości wraz z uwagami, które mają wpływ na sposób zagospodarowania działki, w tym m.in. informacje o strefach ochronnych sieci uzbrojenia terenu, strefach ochrony zabytków i strefach stanowisk archeologicznych.

Podsumowując – wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu w aktach planowania przestrzennego jest stosowane powszechnie i wymaga kontynuacji.

W sytuacji gdy na przedmiotowej działce, dla której złożono wnioski o wydanie zaświadczenia, występują jakiegokolwiek zabytki, których istnienie zaznaczono w studium, należy ten fakt uwzględnić. W przypadku stanowisk archeologicznych istotnym zapisem jest informacja o tym, iż przedmiotowa działka położona jest w strefie ścisłej ochrony archeologicznej.

W niezwykle oszczędny sposób Minister Rozwoju i Technologii określił w swoim rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Ze względu na szczególną formę planu ogólnego gminy wypis i wyrys będzie przedstawiał fragment danych przestrzennych z dodatkową informacją o skali i układzie współrzędnych. Dokument taki sporządzony w formie elektronicznej może być nieczytelny dla osób nie mających, na co dzień styczności z obsługą danych przestrzennych.

Bazując na zdobytej wiedzy, można stwierdzić, że zaświadczenia w postaci tekstowej, jako formalny dokument powinny pozostać w użytkowaniu ze względu na ich przejrzystość. Powinny też oprócz danych ze strictly przestrzennego dokumentu planu ogólnego zawierać też informacje z uzasadnienia do planu lub nawet ze strategii rozwoju gminy, by były rzetelne.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, z uwagi na złożoność formy planu ogólnego, uzasadnienie, jak i załączniki graficzne do uzasadnienia planu ogólnego gminy powinny być traktowane jako jeden dokument dostarczający optymalnej wiedzy na temat terenów gminy. Rozdzielanie tych dokumentów na formalne i nieformalne, a także umniejszając wartość uzasadnienia może doprowadzić do dezinformacji w szczególności w zakresie ochrony zabytków. Udzielając informacji osobie zainteresowanej sposobem przeznaczenia nieruchomości w planie ogólnym gminy, powinno się sięgnąć do wszystkich dokumentów, w których mogą znajdować się istotne informacje.

#### LITERATURA

- Lis W., 2020, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin.
- Nawara R., 2023, *Reforma planistyczna a nieruchomości zabytkowe. Czy będzie trudniej inwestować w zabytki?* <https://www.realestatemagazine.pl/arttykul/reforma-planistyczna-a-nieruchomosci-zabytkowe-czy-bedzie-trudniej-inwestowac-w-zabytki> (dostęp: 2.01.2025).
- Ogrodnik K., 2013, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*. „ARCHITECTURAE et ARTIBUS”, nr 2.
- Pilarz K., 2019, *Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego*, „Metropolitan”, nr 1(11).
- Pruszyński J., 1989, *Ochrona zabytków w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Rouba B.J., 2008, *Teoria w praktyce polskiej ochrony konserwacji i restauracji dziedzictwa kultury*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Warszawa–Lublin, s. 106-112.
- Welc-Jędrzejewska J. (red.), 2011, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, NID, Warszawa.
- Zeidler K., 2007, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dz. U z 2003, poz. 717. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. u. z 2024r., poz. 1130).
- Dz.U. z 2023, poz. 1688, Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.
- Dz. U. 2003 poz. 1568. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1292).

## PROTECTION OF IMMOVABLE MONUMENTS AND ARTISTIC MONUMENTS IN THE GENERAL PLAN OF THE MUNICIPAL

### Summary

On 24 September 2023, significant changes that are part of a broad reform of the urban planning system in Poland came into force through amendments to the Act on Planning and Spatial Development. The new provisions on planning and spatial development were aimed at unifying and simplifying the procedures related to the preparation of local spatial development plans and increasing the transparency of spatial planning decision-making processes. The key change results in spatial development studies losing their validity in favour of general plans and municipal development strategies, and the freedom to issue decisions on development conditions being heavily restricted to stop the process of sprawl. Nevertheless, there are concerns and questions about the impact of these changes on the quality of spatial planning, sustainable development and the protection of cultural values and the environment. On the other hand, a new spatial planning act such as the municipal general plan raises concerns about the strict deadline for its enactment closely linked to the Polish National Recovery Plan. Will the new local acts do a sufficient job in an area as important as historic preservation? In the following section, an analysis of existing as well as new planning documents is carried out with particular emphasis on the protection of immovable and archaeological monuments.

**Keywords:** spatial planning, protection of monuments, general plan, study, local spatial development plan, monument, archaeological site, reform of spatial planning

Patrycja PELIKANT<sup>1</sup>, Dominika PAZDER<sup>2</sup>

## O POWIĄZANIACH POMIĘDZY PLANOWANIEM URBANISTYCZNYM OPARTYM NA DOWODACH NAUKOWYCH A POCZUCIEM DOBROSTANU UŻYTKOWNIKÓW PRZESTRZENI NA PRZYKŁADZIE ULICY ŚWIĘTY MARCIN W POZNANIU

W czasach szybkiej dezurbanizacji dobre samopoczucie mieszkańców miast coraz częściej uznawane jest za jeden z priorytetów przy ich projektowaniu. Zapobieganie odpływowi ludności miejskiej na przedmieścia i do mniejszych jednostek osadniczych jest kluczowe z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego metropolii.

Celem tego artykułu jest ocena, które elementy przestrzeni miejskiej wyczerpujące znamiona projektowania opartego na dowodach naukowych są najbardziej efektywne w podnoszeniu poczucia dobrostanu jej użytkowników. Ocena ta oparta jest na przykładzie projektu rewitalizacji ulicy Święty Marcin w Poznaniu, realizowanej w latach 2017-2023. Badania przeprowadzone zostały metodą ankietową w styczniu i lutym 2025 r. Głównym narzędziem badawczym była ankieta plenerowa uzupełniona o wywiady.

Wnioski wysnute na podstawie analizy wyników badań to konieczność zadbania o jakość i estetykę ulicy, w tym uporządkowanie chaosu reklamowego, a także dostosowanie przestrzeni do zmian klimatu. Warto podkreślić, że rola projektowania biofilnego jest szczególnie istotna ze względu na silny pozytywny wpływ obcowania ludzi ze światem przyrody.

**Słowa kluczowe:** dobrostan, projektowanie oparte na dowodach naukowych, jakość przestrzeni miejskiej

### 1. WPROWADZENIE

Nasze życie kształtowane jest przez codzienne interakcje z otaczającą nas przestrzenią. Każda forma działalności projektowej, która w sposób bardziej lub mniej zamierzony oddziałuje na środowisko, ma wpływ na odczucia użytkowników wykreowanego w ten sposób miejsca. Świadome formowanie przestrzeni miejskich

<sup>1</sup> Słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025, Politechnika Poznańska.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego. ORCID: 0000-0002-0071-3540.

ma tym większe znaczenie, że obserwujemy sukcesywny odpływ mieszkańców centrów miast na przedmieścia. Zmiany te dotyczą również Poznania, gdzie według Głównego Urzędu Statystycznego spadek liczby mieszkańców w latach 1990-2013 wyniósł 42 tys. osób. Zjawisko to skorelowane jest z rozwojem – nie zawsze kontrolowanym – ośrodków podmiejskich.

Aby zachować ład przestrzenny, konieczne jest zapobieganie degradacji obszarów śródmiejskich poprzez świadome kształtowanie polityki przestrzennej. Na poziomie projektowym pomóc w tym może zastosowanie instrumentów projektowania opartego na dowodach naukowych. Dzięki tej metodzie urbanista może z dużą dozą prawdopodobieństwa przewidzieć skutki zastosowanych przez siebie rozwiązań planistycznych oraz tak je dobierać, aby maksymalizować pozytywne odczucia użytkowników kształtowanych przestrzeni.

W niniejszym artykule przedstawiono sześć wybranych teorii projektowania opartego na dowodach naukowych oraz obserwację stopnia ich zastosowania w projekcie ulicy Święty Marcin. Następnie dokonano oceny poczucia dobrostanu użytkowników tej przestrzeni celem sformułowania wniosków i rekomendacji dotyczących dalszego rozwoju ulicy.

## **2. BADANIA JAKOŚCI PRZESTRZENNO-SPOŁECZNEJ OBSZARÓW ŚRÓDMIEJSKICH – IDENTYFIKACJA TŁA TEORETYCZNEGO**

### **2.1. Dobrostan – od eudajmonii do well-being**

Eudajmonia, termin filozoficzny stosowany w starożytnej Grecji, nie miała ściśle określonej definicji, a filozofowie różnych nurtów pojmowali ją w różny sposób. Dla Platona i Sokratesa była ona poczuciem doskonałości życia, dla Arystotelesa i Epikura – stanem ducha osiąganym poprzez zrównoważone zaspokojenie wszystkich potrzeb. Hedoniści postrzegali eudajmonię jako tożsamą z odczuwaniem przyjemności, dla stoików była ona natomiast niezależnym od czynników zewnętrznych następstwem stoickiego podejścia do życia [Karaś 2019].

Znalezienie definicji dobrostanu jest obiektem badań nie tylko filozofów, ale również specjalistów w dziedzinie psychologii. Ed Diener określił dobrostan psychiczny jako subiektywną pozytywną ocenę własnego życia [Diener et al. 2010: 143-156]. Carol D. Ryff zidentyfikowała sześć cech dobrostanu psychicznego, którymi są: samoakceptacja, autonomia, sprawczość, poczucie celu w życiu, zdolność do rozwoju osobistego i satysfakcjonujące relacje [Ryff 1989: 1069-1081]. Martin E.P. Seligman wysunął natomiast ideę „psychologii pozytywnej”, która przedstawia dobrostan psychiczny jako połączenie spełnienia i przyjemności. Autor tej definicji podkreśla, że szczęście charakteryzuje się występowaniem pozytywnych emocji, a nie tylko brakiem nieprzyjemnych odczuć i wydarzeń [Seligman 2004: 76-112].

Termin *well-being* pojawił się w definicji zdrowia sformułowanej w 1948 r. przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Według niej dobrostan jest pozytywnym stanem doświadczanym zarówno przez jednostki, jak i przez całe społeczeństwa. Podobnie jak zdrowie, jest on zasobem niezbędnym do życia codziennego i zależy od warunków społecznych, ekonomicznych i środowiskowych [World Health Organization 2021].

W Nowej Karcie Lipskiej [2020] wspomniano o dobrostanie mieszkańców w kontekście wysokiej jakości przestrzeni publicznych umożliwiających wzajemne oddziaływanie oraz integrację społeczności. W wytycznych zawarto zalecenie wskazujące na zintegrowane planowanie przestrzenne jako na czynnik pozwalający na kształtowanie zwartych przestrzeni, heterogenicznych społecznie i gospodarczo, dobrze rozwiniętych infrastrukturalnie i kreowanych z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Przejsie od jednostkowego poczucia szczęścia i harmonii do wpływu projektowania przestrzennego na dobrostan całych społeczeństw jest wynikiem ewolucji w myśleniu o przestrzeni jako o czynniku mającym kluczowe znaczenie dla jakości życia, które od wieków było postrzegane intuicyjnie, a dziś ma odzwierciedlenie w badaniach naukowych.

## 2.2. Mierzenie dobrostanu

Podjętych zostało wiele prób zmierzenia jakości życia w kontekście otaczającej nas przestrzeni. Można je podzielić na badające dobrostan w danej chwili oraz bardziej długoterminowe. W niniejszym artykule skupiono się na tych pierwszych ze względu na turystyczny charakter ulicy Święty Marcin i obecność osób przebywających w tym miejscu w większości tymczasowo.

Jedną z rozważanych badań właściwości psychometrycznych była Hedonic and Arousal Affect Scale (HAAS) [Roca, Vazquez, Ondé 2023] – lista przymiotników służąca do oceny afektu, jednak nie została ona udostępniona w pełni publicznie. Kolejną była The Wellbeing in Place Perceptions Scale (WIPPS), jednak zakłada ona regularne przebywanie w danym miejscu. Dostępność oraz odpowiednia liczba i szczegółowość pytań zadecydowały o zastosowaniu Perceived Restorativeness Scale (PRS) – skali pozwalającej na zmierzenie dobrostanu w danym miejscu w konkretnej chwili. „Psychometryczne miary subiektywnego dobrostanu nie są pozbawione wad, a ich pozyskanie jest wymagające. Odpowiedzi mogą być zależne m.in. od cech osobowości, wyznawanych wartości czy aktualnego samopoczucia w momencie badania. Jednocześnie miary takie są jedynym obecnie dostępnym źródłem indywidualnych ocen jakości życia i nie mogą być wprost zastąpione przez zewnętrzne oceny” [Czepakiewicz, Jankowski 2015].

### 2.3. Projektowanie oparte na dowodach naukowych

*Evidence-based design* (EBD) to podejście, które bazuje na dowodach naukowych i badaniach empirycznych w celu zaprojektowania przestrzeni, które maksymalizują dobrostan ich użytkowników. Badania naukowe dostarczają cennych wniosków dla urbanistów, architektów i decydentów, dążących do tworzenia bardziej przyjaznych i zdrowych środowisk miejskich.

Wybrane teorie EBD<sup>3</sup>:

- teoria afordancji, czyli jak przestrzeń może być zaprojektowana, by zachęcać (lub zniechęcać) do określonych zachowań i doświadczeń;
- teoria perspektywy i schronienia, czyli jak zaspokoić pierwotne potrzeby jednoczesnej obserwacji przestrzeni i przebywania w ukryciu;
- teoria dystansów personalnych, czyli jak uwzględnić ludzką potrzebę przestrzeni osobistej w procesie projektowym;
- teoria *genius loci*, czyli jak kształtować unikalne miejsca, z którymi odbiorcy mogą się identyfikować;
- teoria przywiązania do miejsca, czyli dlaczego ludzie wykształcają emocjonalne więzi z konkretnymi miejscami;
- teoria projektowania biofilnego, czyli o uzdrawiającej mocy przyrody.

#### 2.3.1. Teoria afordancji

Jako pierwszy teorię afordancji sformułował w 1986 r. psycholog percepcyjny James J. Gibson [1986] do wyjaśnienia, jak postrzegamy nasze środowisko życia pod kątem jego właściwości, które możemy wykorzystać. I mimo że to Gibson wymyślił teorię afordancji, to Donald A. Norman – inżynier zajmujący się psychologią poznawczą – rozpowszechnił ją w 1999 r. w kontekście projektowania przestrzeni [Norman 1999].

Badania [Flanders-Cushing, Miller 2020] wskazują, że wolimy miejsca, które oferują znaczące dla nas funkcje, które są unikalne w danej okolicy. Te możliwe aktywności mogą być nawet bardziej istotne niż fizyczne atrybuty miejsca. Jednocześnie indywidualne cechy każdego człowieka, jak np. wzrost, wiek czy stopień sprawności, będą wpływać na to, co użytkownicy będą robić w przestrzeni. Rozpoznanie, kto będzie użytkował dane miejsce i jakie są potrzeby grupy docelowej, pozwoli projektantowi zdecydować, jaką ofertę aktywności zaproponować oraz jakie wskazówki umieścić w przestrzeni.

Ludzki umysł ma skłonność do interpretowania wskazówek płynących z przestrzeni w kontekście rozpoznawania aktywności, które są w niej możliwe. Robi to bez względu na projektowane przeznaczenie danego miejsca. Możemy postrzegać te sygnały zarówno świadomie, jak i nieświadomie oraz oceniać w celu podjęcia

<sup>3</sup> Na podstawie: Creating great places. Evidence-based urban design for health and wellbeing.

decyzji, czy i jak wejść w interakcję z otoczeniem. Niektóre wskazówki są dla nas naturalnymi sygnałami, niewymagającymi udziału świadomości – może to wynikać z prostych zasad logiki lub z ergonomii obiektu. Inne znaki wymagają znajomości konwencji – sposób ich rozumienia zależy będzie np. od wieku, wykształcenia czy przynależności do kręgu kulturowego. Wskazówki możemy podzielić również w inny sposób – na wyrażone wprost (np. niebudzący wątpliwości znak lub napis), fałszywe (np. siedzisko zlokalizowane pod drzewem obleganym przez ptaki, przez co permanentnie jest zabrudzone) i ukryte (np. elementy miejskiego krajobrazu wykorzystywane przez użytkowników deskorolek). Zintegrowanie wskazówek z planowanymi w danym miejscu aktywnościami jest kluczowe z punktu widzenia zarówno projektanta, jak i użytkownika. Istotna jest również wielopoziomowość sygnałów, np. w skali makro kosze na śmieci powinny tworzyć przemyślaną sieć, natomiast w skali mikro – być łatwe w obsłudze, odporne na warunki atmosferyczne i wandalizm.

Według Donalda A. Normana [1999] są trzy typy ograniczeń, które mogą zapobiegać podjęciu aktywności w przestrzeni: fizyczne, logiczne i kulturowe. Fizyczne przeszkody mogą znajdować się zarówno w samym środowisku (np. zamknięta droga), jak i w jego użytkowniku (np. osoba z niepełnosprawnością ruchową nie pokona schodów). Logiczne ograniczenia wynikają z racjonalnych powodów (np. boczna nieoznakowana ścieżka raczej nie prowadzi do głównej atrakcji turystycznej), natomiast przeszkody kulturowe wymagają znajomości kręgu kulturowego, z którego wywodzi się dana przestrzeń (np. w Japonii numeruje się domy w kolejności ich powstawania, dlatego osobie z Europy może być trudno znaleźć właściwy adres). Nie zawsze jednak projektant ma wpływ na końcowe zachowanie użytkowników – niektórzy zawsze znajdą sposób na ominięcie ograniczeń – świadczą o tym m.in. wydeptane w trawie w parku ścieżki, które skracają drogę z punktu A do punktu B.

Zastosowanie teorii afordancji sprawia, że projekt środowiska miejskiego jest nie tylko estetyczny, ale i funkcjonalny. Stanowi zaproszenie do bezpiecznego użytkowania miejsca, dając użytkownikom jasne i intuicyjne wskazówki, które aktywności są mile widziane i co jest możliwe w danej przestrzeni.

### 2.3.2. Teoria perspektywy i schronienia

Koncepcja ta została sformułowana przez brytyjskiego geografa Jaya Appletona w 1975 r. [Appleton 1975]. Mimo że nie był on architektem czy urbanistą, to jego praca stała się przełomowa dla projektowania przestrzeni.

Podstawowym założeniem tej teorii jest twierdzenie, że ludzie w przestrzeniach publicznych wolą miejsca, które pozwalają im obserwować otoczenie, jednocześnie samemu pozostając w ukryciu. Mają wtedy jednocześnie poczucie kontroli i bycia chronionym. Teoria perspektywy i schronienia nawiązuje do ewolucyjnych początków oraz pojęć myśliwego i zbieracza, którzy potrzebowali mieć wgląd w otoczenie, jednocześnie przebywając poza zasięgiem wzroku drapieżników [Appleton 1975]. Ma to do dziś swoje konsekwencje w postrzeganiu miejsc jako bezpieczne lub nie.

Teoria perspektywy i schronienia jest jednym z częściej stosowanych pojęć, zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w projektowaniu obiektów kubaturowych. Jest najbardziej znana dzięki prostemu przekazowi: widzieć, jednocześnie nie będąc widzianym. Mimo że ta teoria wydaje się nieskomplikowana i łatwa do zastosowania, to ma poważne konsekwencje dla dobrostanu użytkowników przestrzeni miejskiej. Nie tylko wpływa na ich bezpieczeństwo, ale też na częstotliwość podejmowania interakcji. Środowisko miejskie może przynosić dwa rodzaje zagrożeń [Appleton 1975]:

- incydentalne niebezpieczeństwa pochodzące z zewnątrz, np. od innych ludzi czy trudnych warunków pogodowych;
- permanentnie obecne przeszkody pochodzące z samej przestrzeni, utrudniające lub uniemożliwiające swobodne z niej korzystanie, np. niemożliwa do pokonania pieszo droga szybkiego ruchu.

Teoria perspektywy i schronienia zachęca projektantów przestrzeni publicznych do bycia uważnymi na umożliwienie użytkownikom zauważenia nadciągającego zagrożenia oraz uniknięcia go. Nie jest oczywiście możliwe przewidzenie subiektywnych odczuć każdego z potencjalnych użytkowników, zwłaszcza, że mogą się one wykluczać. Badania wskazują jednak, że tylko 30% poczucia bezpieczeństwa pochodzi z indywidualnych uwarunkowań człowieka, a aż 70% – ze sposobu ukształtowania jego otoczenia [van Rijswijk, Rooks, Haans 2016: 103-115].

### 2.3.3. Teoria dystansów personalnych

Teoria dystansów personalnych stawia pytania na temat tego, jak ludzie używają fizycznej przestrzeni wokół swojego ciała i koncentruje się głównie na tym, jakie są nasze wewnętrzne potrzeby dotyczące dystansów międzyludzkich oraz dystansów na linii człowiek–otoczenie fizyczne. Antropolog Edward T. Hall tak zdefiniował proksemikę: „(...) powiązane ze sobą obserwacje i teorie dotyczące użytkowania przestrzeni przez ludzi jako wyspecjalizowaną formę kultury” [Hall 1963: 1007].

Każdy z nas tworzy wokół siebie niewidzialną bańkę przestrzeni osobistej – to sformułowanie neurologa Michaela Graziano [2018] wyjaśnia w bardziej obrazowy sposób, dlaczego czujemy się niekomfortowo, gdy ktoś obcy usiądzie zbyt blisko nas lub dlaczego mamy tendencję do zachowywania mniejszego dystansu w stosunku do osób, które są nam bliskie.

Pierwszym, który zaobserwował i sformułował koncepcję przestrzeni osobistej, był Haini Hediger, biolog, zoopsycholog i dyrektor zoo. Zrobił to w odniesieniu do zwierząt, które, wiedzione naturalnym instynktem, zachowują stały dystans pomiędzy sobą oraz wydają się niewerbalnie komunikować jego zmiany. Wprowadził dwa ważne pojęcia: dystansu ucieczki i dystansu krytycznego (inaczej zwanego dystansem bezwzględnej obrony). Jego teoria ustanowiła podwaliny dla pracy Edwarda T. Halla, który dostrzegł podobne wzorce zachowań u ludzi. Dwa główne założenia teorii Halla to:

- interpretacja przestrzeni jest zazwyczaj ukryta i pozostaje poza naszą świadomością;
- każdy człowiek uczy się zasad i wskazówek dotyczących przestrzeni ze swojego otoczenia, a oczekiwania i granice indywidualnej przestrzeni osobistej są uwarunkowane kulturowo.

Edward T. Hall [2021] wyróżnił cztery strefy dystansów personalnych:

Tab. 1. Dystanse personalne według Edwarda T. Halla

dystans intymny	od 15 do 45 cm – do tej strefy dopuszczane są jedynie osoby bardzo bliskie i wymaga to naszej zgody
dystans indywidualny	od 45 do 120 cm – dystans wyciągniętej ręki; do tej strefy dopuszczani są ludzie dobrze nam znani
dystans społeczny	od 120 do 360 cm – dystans dla codziennych interakcji z obcymi i znajomymi, z którymi nie wiążą nas zażyłe stosunki; w tej strefie załatwiane są wszelkie oficjalne sprawy
dystans publiczny	powyżej 360 cm – postrzegany jako dystans, z którego można bezpiecznie kogoś zignorować, a także jako taki, a w którym jednym rzutem oka można ogarnąć całą sylwetkę drugiej osoby

Źródło: Hall 2021

Dystanse personalne mają pewne zakresy, na które wpływ może mieć kształt przestrzeni. Edward T. Hall zaobserwował, że elementy trwałe (np. ściany, drzewa) i półtrwałe (np. meble) wpływają na nasze postrzeganie przestrzeni osobistej. Psychiatra Humphry Osmond zauważył natomiast, że zaaranżowanie otoczenia może zarówno sprzyjać, jak i blokować interakcje społeczne. Przetestował to następnie z Robertem Sommerem, psychologiem środowiskowym [Sommer 1969]. Przestrzeń odspołeczna może być zaprojektowana na ortogonalnej siatce, twarda i z rozstawionymi w znacznych odległościach od siebie meblami, a przestrzeń dospołeczna – zaokrąglona, meandrująca, z meblami w ustawieniu zachęcającym do zainicjowania rozmowy.

Projektanci William H. Whyte [1980] oraz Jan Gehl [2011] kładą nacisk na fakt, jak przemyślane projektowanie mebli miejskich może wpłynąć nie tylko na relacje międzyludzkie, a wręcz na kreowanie wspólnoty. Publiczne siedziska mogą być zarówno dostępne, zapraszające i inkluzywne, jak i zniechęcające, utrudniające korzystanie lub wykluczające pewne grupy użytkowników. Te najchętniej używane są ergonomiczne oraz respektują dystanse indywidualne przy jednoczesnym umożliwieniu podjęcia interakcji.

Duża liczba badań nad proksemiką dowodzi, że tworzenie miejsc z dbałością o użytkownika wymaga uwzględnienia także teorii dystansów personalnych. Projekt miejsca może sprawić, że ludzie oddalą się od siebie lub wręcz przeciwnie – zjednoczą się we wspólnych aktywnościach.

### 2.3.4. Teoria *genius loci*

*Genius loci* to po łacinie „duch miejsca” i odnosi się do unikalnej atmosfery, charakteru i tożsamości danej przestrzeni. Współczesne projektowanie jest często oskarżane o bycie oderwanym od kontekstu, podczas gdy w dużej liczbie źródeł [Jacobs 1961; Lynch 1981] wspomina się o tym, że fizyczny krajobraz może mieć realny wpływ na tożsamość jego użytkowników. Przywiązanie do miejsca to rodzaj emocjonalnej bliskości pomiędzy użytkownikiem a miejscem na podstawie symbolicznego znaczenia mu przypisywanego [Seamon 2018; Relph 1976].

Teoretyk architektury Juhani Pallasmaa w swojej książce [1996] przedstawia, jak miejsca mogą być łącznikiem między obecnymi użytkownikami a przeszłością, ponieważ historyczna spuścizna często jest głównym czynnikiem tworzącym *genius loci*.

John B. Jackson w swojej książce [1994] krytykuje pojęcie „poczucia miejsca” jako zbyt szerokie, ogólne i subiektywne, a tym samym mające niewielkie znaczenie. Nie zgodziłby się z tym geograf Edward Relph [1976], który zidentyfikował trzy filary kreowania poczucia tożsamości miejsca: fizyczne umiejscowienie, znaczenie i możliwe aktywności. Kolejni badacze uszczegółowili te kryteria, dodając: życie uliczne, kulturę kawiarnianą, godziny otwarcia, możliwość doświadczania sensorycznego, symbolikę, witalność, bezpieczeństwo i różnorodność [Canter 1977; Montgomery 1998; Heath, Oc, Tiesdell, Carmona 2010]. Nie ma oczywiście jednej uniwersalnej listy, której realizacja zagwarantuje powodzenie projektu, ponieważ prawdziwe miejsca i prawdziwi użytkownicy są nie do końca przewidywalni, jednak warto śledzić wyniki badań na temat ludzkich preferencji dotyczących ich otoczenia.

### 2.3.5. Teoria przywiązania do miejsca

Przywiązanie do miejsca to emocjonalna więź, jaką ludzie wytwarzają z przestrzenią w odpowiedzi na przykład na znaczące życiowe doświadczenia czy znajomości. Wielu ludzi wykształca przywiązanie także do miejsca swojego zamieszkania. Pozytywne odczucia, które są kluczowe w tej teorii, mogą rozciągać się pomiędzy sentymentem, szacunkiem, wdzięcznością aż do poczucia odpowiedzialności za daną przestrzeń. Odpowiedzialność za miejsce czy wpływ na jego kształt mogą oddziaływać na poczucie sprawczości, a więc jedną ze składowych dobrostanu [Altman, Low 1992]. Więzy z miejscem mogą mieć znaczenie dla naszego zadowolenia z życia, a nawet decydować o miejscu, które wybierzemy do zamieszkania, spędzenia urlopu czy choćby popołudnia.

Irwin Altman i Setha M. Low [1992] wskazują, że teoria przywiązania do miejsca bazuje na koncepcji dotyczącej rozumienia przez ludzi swojego otoczenia, obejmującej perspektywę socjologiczną i uwzględniającej różnice kulturowe. Setha M. Low wyróżniła [Altman, Low 1992] trzy typy przywiązania:

- socjologiczne – np. więzi genealogiczne i historyczne;
- materialne – związane z posiadaniem nieruchomości;
- ideologiczne – oparte na religii lub duchowości.

Gentryfikacja jako zjawisko często występujące na obszarach rewitalizacji w śródmieściach może być przykładem teorii przywiązania do miejsca. Jeśli w tym negatywnym procesie nowi mieszkańcy wprowadzą się do okolicy, ale pozostaną względnie anonimowi, to nie wykształcą więzi zarówno z sąsiadami, jak i z sąsiedztwem. W konsekwencji będą mniej skłonni do dbania o własny dom oraz do pracy na rzecz swojej społeczności, przez co mogą narastać w sąsiedztwie konflikty [Manzo, Perkins 2006]. Z drugiej strony poczucie więzi z miejscem prowadzi do troski o otoczenie, która skutkuje jeszcze większym przywiązaniem do danej przestrzeni [Seamon 2013]. Projektanci powinni brać to pod uwagę, proponując przemiany społeczne.

Badania [Manzo, Perkins 2006: 335-350] wskazują na trzy główne czynniki prowadzące do wykształcenia przywiązania do miejsca:

- oferta społeczna – pod tym pojęciem można rozumieć obecność miejsc do spotkań indywidualnych oraz organizacji wydarzeń, a także ich programowanie;
- otwartość – czyli poziom życzliwości społeczności do różnorodnych użytkowników danej przestrzeni;
- estetyka – fizyczne piękno otoczenia.

Przywiązanie do przestrzeni może pozytywnie wpływać na nasz dobrostan na wielu płaszczyznach, takich jak: poczucie przynależności, poczucie sprawczości, poczucie własnej wartości czy poczucie sensu życia. Zrozumienie, dlaczego ludzie wytwarzają więzi z otoczeniem, oraz umiejętne wykorzystanie tej wiedzy, pomagają stworzyć niezapomniane miejsca.

### 2.3.6. Teoria projektowania biofilnego

Koncepcja biofilii opiera się na naturalnym dla każdego żywego organizmu, w tym dla ludzi, umiłowaniu życia, a przez to poczuciu i potrzebie związku ze światem przyrody. Zdefiniowana przez filozofa i psychologa Ericha Fromma jako „namiętna miłość życia i wszystkiego, co żyje” [Fromm 1992: 366] oraz spopularyzowana przez botanika Edwarda O. Wilsona [198] biofilia, w wyniku naszej ewolucyjnej przeszłości, sprawia, że ludzie doceniają naturę i przywiązują się do niej. Dawniej żyliśmy ściśle związani z przyrodą, obecnie środowisko miejskie przejęło część jej funkcji, jak np. zapewnienie miejsca do spania czy ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.

W. Browning, C. Ryan i J. Clancy [2014] zaproponowali 14 wzorców, których zastosowanie w projektowaniu wpływa pozytywnie na poszczególne aspekty poczucia dobrostanu:

#### NATURA WE WZORACH

- 1) Wizualny kontakt z naturą.

- 2) Pozawizualny kontakt z naturą.
- 3) Nierytmiczna stymulacja sensoryczna.
- 4) Zmienność cieplna i przepływ powietrza.
- 5) Obecność wody.
- 6) Światło dynamiczne i rozproszone.
- 7) Połączenie z systemami naturalnymi.

#### NATURALNE ANALOGIE

- 1) Formy i wzory biomorficzne.
- 2) Naturalne materiały.
- 3) Złożoność i porządek.

#### CHARAKTER PRZESTRZENI

- 1) Perspektywa.
- 2) Schronienie.
- 3) Tajemnica.
- 4) Ryzyko i zagrożenie.

Badania [Kellert 2018] dowodzą, że nie tylko bezpośredni kontakt z przyrodą ma korzystny wpływ na człowieka – czasami wystarczy otwarcie widoku na zieleń w oddali, obraz o tematyce przyrodniczej lub choćby cechy przestrzeni nawiązujące do natury. Projektowanie miejsc w zgodzie z naturą może przynieść szereg korzyści dla użytkowników przestrzeni, takich jak: zmniejszenie współczynnika przestępczości [Kuo, Sullivan 2001: 343-367], poprawę stanu zdrowia fizycznego i psychicznego [Sarkar, Webster, Gallacher 2018; Bratman, Hamilton, Daily 2012] wzrost produktywności oraz możliwości poznawczych.

### 3. BADANIA JAKOŚCI PRZESTRZENNO-SPOŁECZNEJ PRZESTRZENI MIEJSKIEJ – STUDIUM PRZYPADKU

#### 3.1. Metoda badawcza

Postępowanie badawcze oparto na wybranych pozycjach literaturowych, analizie przykładów zastosowania EBD w projekcie ulicy Święty Marcin oraz metodzie ankietowej. Do pomiaru dobrostanu zastosowano Perceived Restorativeness Scale (PRS) [Hartig, Korpela, Evans, Gärling 1997: 175-194] – skalę pozwalającą na zmierzenie dobrostanu w danym miejscu w konkretnej chwili. Skala PRS składa się z 26 pytań ocenianych na siedmiopunktowej skali Likerta (0 = wcale, 6 = całkowicie), opisujących cztery komponenty oparte na Attention Restoration Theory (ART). Pytania w PRS są podzielone na cztery sekcje:

#### ODERWANIE

- 1) Przebywanie tutaj jest dla mnie doświadczeniem ucieczki.
- 2) Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.
- 3) To miejsce, w którym mogę uciec od wszystkiego.

- 4) Bycie tutaj pomaga mi się zrelaksować i skupić na wykonywaniu zadań.
- 5) Przychodzenie tutaj pomaga mi uwolnić się od niechcianych spraw wymagających mojej uwagi.

#### FASCYNACJA

- 1) To miejsce ma fascynujące cechy.
- 2) Moją uwagę przyciąga tu wiele interesujących rzeczy.
- 3) Chcę lepiej poznać to miejsce.
- 4) Jest tu wiele do odkrycia i zbadania.
- 5) Chcę spędzać więcej czasu patrząc na to otoczenie
- 6) To miejsce jest nudne. (-)
- 7) To otoczenie jest fascynujące.
- 8) Nie ma tu nic wartego obejrzenia. (-)

#### SPÓJNOŚĆ

- 1) Dzieje się tu za dużo. (-)
- 2) To miejsce wprowadza w błąd. (-)
- 3) Jest tu mnóstwo rozpraszaczy. (-)
- 4) Jest tu chaos. (-)

#### ZGODNOŚĆ

- 1) Bycie tutaj pasuje do mojej osobowości.
- 2) Mogę tu robić rzeczy, które lubię.
- 3) Czuję, że tu należę.
- 4) Mogę znaleźć sposoby, aby się tu dobrze bawić.
- 5) Czuję jedność z tym otoczeniem.
- 6) Są tu punkty orientacyjne, które pomagają mi się poruszać.
- 7) Mogę łatwo stworzyć mentalną mapę tego miejsca.
- 8) Łatwo jest mi się tu odnaleźć.
- 9) Łatwo jest tu zobaczyć, jak wszystko jest zorganizowane.

Uwagi: (-) element, którego wartość musi zostać odwrócona podczas analizy.

Badanie zostało przeprowadzone na ulicy Święty Marcin w styczniu i lutym 2025 r. na próbie 150 badanych.

### **3.2. Analiza przykładów zastosowania EBD w projekcie ulicy Święty Marcin**

#### **3.2.1. Okolica CK Zamek**

Obszar ten, rozciągający się pomiędzy skrzyżowaniami z al. Niepodległości oraz z ulicą Gwarną, jest najbardziej nasycony elementami noszącymi znamiona projektowania opartego na dowodach naukowych.



Fot. 1. Widok z ulicy Święty Marcin na CK Zamek  
[r-xx.bstatic.com 2025]

Znajdują się tu symboliczne obiekty historyczne, które mają unikalne w skali miasta funkcje. Brak w tej okolicy ograniczeń logicznych, a informacja wizualna jest spójna i nie wprowadza w błąd. Budynki takie jak CK Zamek są dostępne o różnych porach i inkluzywne. Bez większego trudu można tu znaleźć schronienie np. przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.



Fot. 2. Widok na ulicę Święty Marcin w okolicy CK Zamek z lotu ptaka  
[YouTube 2025]

Na zdjęciu z lotu ptaka widoczny jest czytelny układ ulicy z uspokojonym ruchem kołowym. Obecność zieleni, która dopiero osiągnie swoje docelowe rozmiary, wpływa pozytywnie na estetykę miejsca. Ogólnodostępne siedziska pozwalają na odpoczynek, a pawilon już niedługo poszerzy ofertę gastronomiczną ulicy.

### 3.2.2. Strefa gastronomiczna

Strefą gastronomiczną nazwano odcinek Świętego Marcina pomiędzy skrzyżowaniami z ulicami Gwarną i Ratajcza. Dominują tu lokale o charakterze restauracyjno-kawiarnianym. W czytelnym układzie ulicy znajduje się sporo zieleni wysokiej, a także elementy wodne. Dominuje tutaj ruch pieszy oraz obowiązuje strefa zamieszkania.



Fot. 3. Widok na ulicę Święty Marcin w okolicy zespołu Domów Towarowych Alfa [Kierunkowo.pl 2025]

W tej strefie znajduje się również geograficzny środek Poznania, oznaczony punktem świetlnym. Użytkownik znajdzie tu zarówno schronienie, jak i miejsca do siedzenia dostępne dla każdego. Komunikacja wizualna jest dość czytelna, jednak pojawia się chaos reklamowy.



Fot. 4. Geograficzny środek Poznania  
[Wpoznaniu.pl 2025]

### 3.2.3. Strefa handlowa



Fot. 5. Widok na część handlową ulicy Święty Marcin  
[D. Pazder]

Strefa handlowa rozciąga się od skrzyżowania z Ratajczaka aż do kościoła pw. św. Marcina, który zamyka ulicę i stanowi jej dominantę znaczeniową. Poza tym historycznym obiektem o symbolicznym znaczeniu jest tu niewiele oznak teorii EBD – ulica zwęża się w tym miejscu i, mimo uspokojonego ruchu kołowego, jest przez niego zdominowana. Chodniki są zdecydowanie zbyt wąskie dla obecnego tam ruchu pieszego, a niewielkie ogródki gastronomiczne i nieliczna zieleń jeszcze tę przestrzeń zwężają.



Fot. 6. Widok na część handlową ulicy od strony kościoła pw. św. Marcina  
[fGoogle Maps 2025]

W tej części ulicy panuje zupełny chaos reklamowy, dając wrażenie zaniedbania przestrzeni mimo niedawno zakończonego remontu. Również oferta handlowa jest dość wąska i nie zaspokaja podstawowych potrzeb stałych mieszkańców.

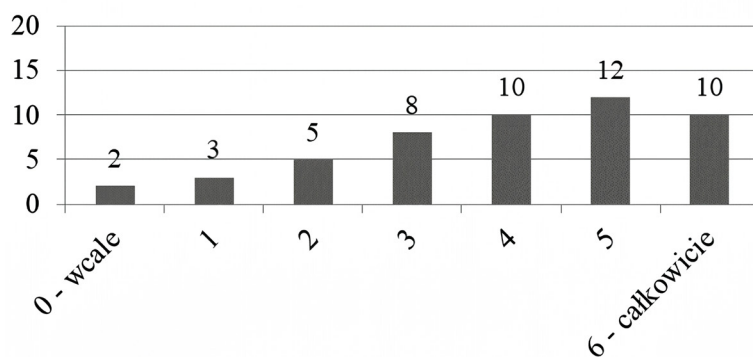
### 3.3. Wyniki badań

Tab. 2. Wyniki badań dla okolicy CK Zamek

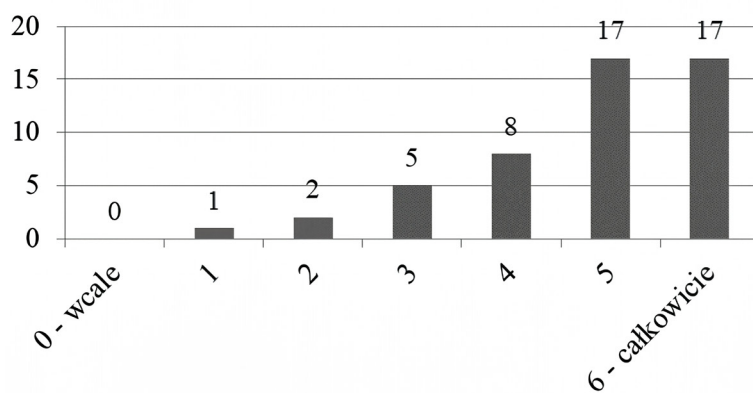
L.p.	Stwierdzenie	Średnia	Odchylenie
1.	Przebywanie tutaj jest dla mnie doświadczeniem ucieczki.	4.2	(± 1.1)
2.	Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.	4.0	(± 1.5)
3.	To miejsce, w którym mogę uciec od wszystkiego.	3.8	(± 1.3)
4.	Bycie tutaj pomaga mi się zrelaksować i skupić na wykonywaniu zadań.	3.7	(± 1.2)
5.	Przychodzenie tutaj pomaga mi uwolnić się od niechcianych spraw wymagających mojej uwagi.	3.5	(± 1.3)
6.	To miejsce ma fascynujące cechy.	4.5	(± 1.0)
7.	<b>Moją uwagę przyciąga tu wiele interesujących rzeczy.</b>	4.8	(± 1.1)
8.	Chcę lepiej poznać to miejsce.	4.2	(± 1.2)
9.	Jest tu wiele do odkrycia i zbadania.	4.0	(± 1.1)
10.	Chcę spędzać więcej czasu patrząc na to otoczenie	4.1	(± 1.3)
11.	To miejsce jest nudne.	1.5	(± 1.2)
12.	<b>To otoczenie jest fascynujące.</b>	4.6	(± 1.1)
13.	Nie ma tu nic wartego obejrzenia.	1.7	(± 1.1)
14.	Dzieje się tu za dużo.	2.2	(± 1.3)
15.	To miejsce wprowadza w błąd.	1.8	(± 1.2)
16.	Jest tu mnóstwo rozpraszaczy.	2.0	(± 1.3)
17.	Jest tu chaos.	1.9	(± 1.1)
18.	Bycie tutaj pasuje do mojej osobowości.	3.9	(± 1.2)
19.	Mogę tu robić rzeczy, które lubię.	4.0	(± 1.3)
20.	Czuję, że tu należę.	3.7	(± 1.3)
21.	Mogę znaleźć sposoby, aby się tu dobrze bawić.	4.2	(± 1.2)
22.	Czuję jedność z tym otoczeniem.	3.6	(± 1.3)

23.	Są tu punkty orientacyjne, które pomagają mi się poruszać.	4.3	(± 1.2)
24.	Mogę łatwo stworzyć mentalną mapę tego miejsca.	4.5	(± 1.1)
25.	<b>Łatwo jest mi się tu odnaleźć.</b>	4.9	(± 1.1)
26.	<b>Łatwo jest tu zobaczyć, jak wszystko jest zorganizowane.</b>	4.6	(± 1.1)

**Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.**



**Łatwo mi się tu odnaleźć.**

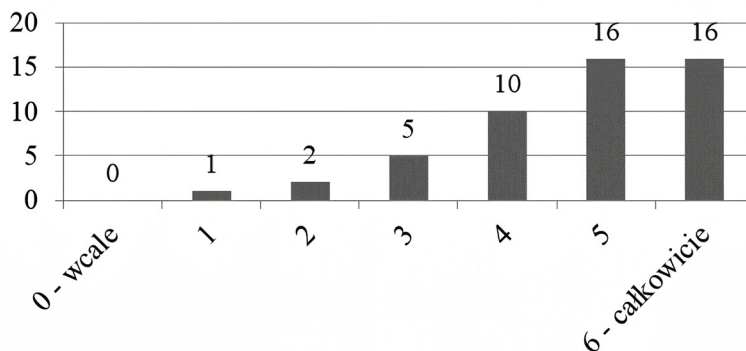


Tab. 3. Wyniki badań dla strefy gastronomicznej

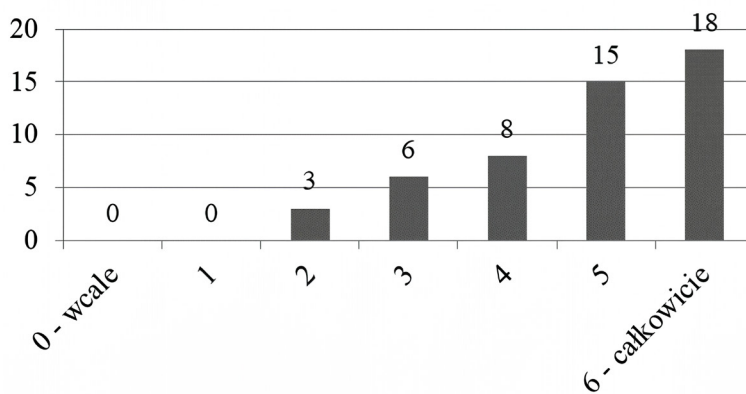
L.p.	Stwierdzenie	Średnia	Odchylenie
1.	Przebywanie tutaj jest dla mnie doświadczeniem ucieczki.	4.8	(± 1.2)
2.	Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.	5.1	(± 1.0)
3.	To miejsce, w którym mogę uciec od wszystkiego.	4.7	(± 1.3)
4.	Bycie tutaj pomaga mi się zrelaksować i skupić na wykonywaniu zadań.	4.5	(± 1.4)
5.	Przychodzenie tutaj pomaga mi uwolnić się od niechcianych spraw wymagających mojej uwagi.	4.6	(± 1.3)
6.	To miejsce ma fascynujące cechy.	5.0	(± 1.1)
7.	<b>Moją uwagę przyciąga tu wiele interesujących rzeczy.</b>	5.3	(± 1.0)
8.	Chcę lepiej poznać to miejsce.	5.1	(± 1.2)
9.	Jest tu wiele do odkrycia i zbadania.	4.9	(± 1.3)
10.	<b>Chcę spędzać więcej czasu, patrząc na to otoczenie</b>	5.2	(± 1.1)
11.	To miejsce jest nudne.	1.2	(± 0.9)
12.	<b>To otoczenie jest fascynujące.</b>	5.4	(± 0.9)
13.	Nie ma tu nic wartego obejrzenia.	1.1	(± 0.8)
14.	Dzieje się tu za dużo.	2.5	(± 1.3)
15.	To miejsce wprowadza w błąd.	1.8	(± 1.1)
16.	Jest tu mnóstwo rozpraszaczy.	2.2	(± 1.2)
17.	Jest tu chaos.	1.7	(± 1.0)
18.	Bycie tutaj pasuje do mojej osobowości.	5.0	(± 1.1)
19.	<b>Mogę tu robić rzeczy, które lubię.</b>	5.3	(± 0.9)
20.	Czuję, że tu należę.	4.8	(± 1.2)
21.	<b>Mogę znaleźć sposoby, aby się tu dobrze bawić.</b>	5.2	(± 1.1)
22.	Czuję jedność z tym otoczeniem.	4.9	(± 1.2)
23.	Są tu punkty orientacyjne, które pomagają mi się poruszać.	5.0	(± 1.0)
24.	Mogę łatwo stworzyć mentalną mapę tego miejsca.	4.8	(± 1.2)

25.	Łatwo jest mi się tu odnaleźć.	5.1	(± 1.0)
26.	Łatwo jest tu zobaczyć, jak wszystko jest zorganizowane.	5.0	(± 1.1)

**Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.**



**Łatwo mi się tu odnaleźć.**

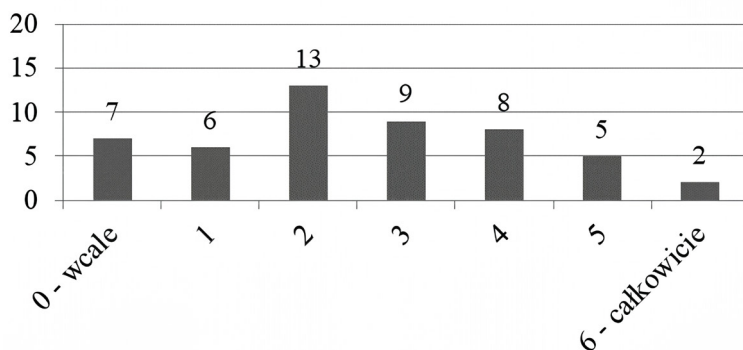


Tab. 4. Wyniki badań dla strefy handlowej.

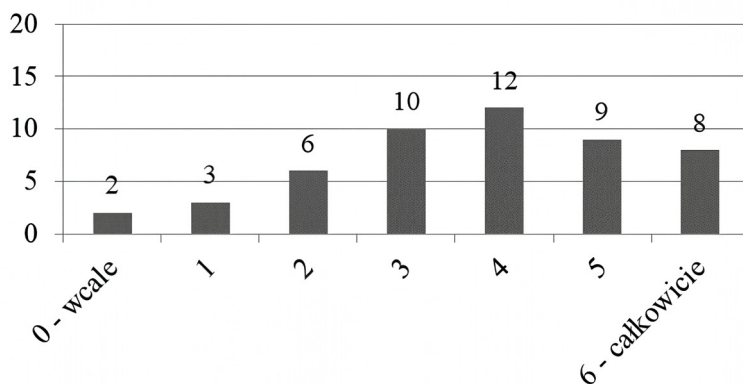
L.p.	Stwierdzenie	Średnia	Odchylenie
1.	Przebywanie tutaj jest dla mnie doświadczeniem ucieczki.	2.1	(±1.3)
2.	Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.	2.5	(±1.5)
3.	To miejsce, w którym mogę uciec od wszystkiego.	1.8	(±1.2)
4.	Bycie tutaj pomaga mi się zrelaksować i skupić na wykonywaniu zadań.	2.0	(±1.4)
5.	Przychodzenie tutaj pomaga mi uwolnić się od niechcianych spraw wymagających mojej uwagi.	1.7	(±1.1)
6.	To miejsce ma fascynujące cechy.	3.5	(±1.7)
7.	Moją uwagę przyciąga tu wiele interesujących rzeczy.	4.2	(±1.6)
8.	Chcę lepiej poznać to miejsce.	3.0	(±1.5)
9.	Jest tu wiele do odkrycia i zbadania.	3.7	(±1.4)
10.	Chcę spędzać więcej czasu patrząc na to otoczenie	2.9	(±1.6)
11.	To miejsce jest nudne.	1.9	(±1.5)
12.	To otoczenie jest fascynujące.	3.3	(±1.4)
13.	Nie ma tu nic wartego obejrzenia.	2.2	(±1.3)
14.	<b>Dzieje się tu za dużo.</b>	5.4	(±1.2)
15.	<b>To miejsce wprowadza w błąd.</b>	4.8	(±1.3)
16.	<b>Jest tu mnóstwo rozpraszaczy.</b>	5.1	(±1.0)
17.	<b>Jest tu chaos.</b>	5.6	(±0.9)
18.	Bycie tutaj pasuje do mojej osobowości.	2.7	(±1.5)
19.	Mogę tu robić rzeczy, które lubię.	3.1	(±1.6)
20.	Czuję, że tu należę.	2.4	(±1.3)
21.	Mogę znaleźć sposoby, aby się tu dobrze bawić.	3.5	(±1.4)
22.	Czuję jedność z tym otoczeniem.	2.1	(±1.2)
23.	Są tu punkty orientacyjne, które pomagają mi się poruszać.	3.9	(±1.3)
24.	Mogę łatwo stworzyć mentalną mapę tego miejsca.	4.5	(±1.2)

25.	Łatwo jest mi się tu odnaleźć.	4.0	(±1.3)
26.	Łatwo jest tu zobaczyć, jak wszystko jest zorganizowane.	3.6	(±1.4)

**Spędzanie tu czasu pozwala mi oderwać się od codziennej rutyny.**



**Łatwo mi się tu odnaleźć.**



#### 4. ZAKOŃCZENIE

Uzyskane wyniki przeprowadzonych badań sugerują, że subiektywny dobrostan ma pewną naturę przestrzenną, jednak kierunek tych relacji jest w dużym stopniu zależny od zastosowanej metody jego badania. Perceived Restorativeness Scale pozwoliła zmierzyć dobrostan w trzech punktach w czasie regularnego użytkowania ulicy, jednak jej charakter zmienia się choćby w przypadku corocznie organizowanych imprez, jak na przykład Imienin Ulicy Święty Marcin, Letniego Świętego Marcina czy Dnia Sąsiada. W tym czasie wyniki ankiet byłyby zapewne inne.

Zwraca uwagę fakt, że nagromadzenie elementów związanych z EBD jest skorelowane z wyższymi wynikami uzyskanymi w ankiecie. Dobrostan jest powiązany z kształtem, dostępnością czy umeblowaniem przestrzeni. Należy podkreślić także ogromne znaczenie wykorzystania przestrzeni zielonej w środowisku miejskim w kontekście dobrego samopoczucia użytkowników.

„Zalecenia urbanistyczne powinny być bezpośrednim elementem uzdrawiania społeczności” [Promińska 2023]. Dążąc do poprawy dobrostanu odbiorców ulicy Święty Marcin, przygotowano zbiór wytycznych, mających na celu priorytetyzację człowieka i natury. Po zakończeniu okresu ochrony gwarancyjnej rekomenduje się na całej długości ulicy Święty Marcin:

- dostosowanie przestrzeni do zmian klimatu,
- poprawienie jakości małej architektury,
- uporządkowanie chaosu reklamowego,
- dbałość o czystość przestrzeni,
- zapobieganie odpływowi stałych mieszkańców.

W okolicy CK Zamek:

- zwiększenie ilości zieleni.

W części gastronomicznej:

- zadbanie o jakość architektury,
- poprawienie dostępności informacji o historii miejsca.

W części handlowej:

- uporządkowanie przestrzeni,
- więcej miejsca dla pieszych,
- poszerzenie oferty handlowej,
- usunięcie dominacji funkcji komunikacyjnej.

Warto mieć na uwadze myśl, że dobre miejsca nigdy nie są zupełnie ukończone – są zawsze po części w trakcie budowy – zmieniają się odbiorcy, zmienia się sposób użytkowania, zmienia się forma. Kiedy kilka lat temu powstawał projekt obecnego kształtu ulicy, nie było jeszcze tak dużej świadomości zmian klimatycznych, którymi obecnie uzasadnia się konieczność zwiększenia ilości zieleni w centrum miasta. Święty Marcin ewoluuje wraz z rozwojem świadomości jego użytkowników. Patrząc w ten sposób na tę ulicę, obserwujemy jej sukcesywny rozwój w zakresie funkcji i formy, a dodatkowa zieleń pojawi się wraz z ewaluacją oraz z kolejnymi pokoleniami projektantów i decydentów [Niezabitowska 2017].

## LITERATURA

- Altman I., Low S.M., 1992, *Place Attachment*, Springer, Boston.
- Biloria N., Sebag G., Robertson H., 2023, *The Empathic City: An Urban Health and Wellbeing Perspective*, John Wiley & Sons, London.
- Bratman G.N., Hamilton J.P., Daily G.C., 2012, *The impacts of nature experience on human cognitive function and mental health*, „Annals of the New York Academy of Sciences”, t. 1249, s. 118-136.
- Browning W., Ryan C., Clancy J., 2014, *14 patterns of biophilic design: improving health and well-being in the built environment*, Terrapin Bright Green, New York.
- Canter D.V., 1977, *The Psychology of Place*, The Architectural Press, London.
- Czepkiewicz M., Jankowski P., 2015, *Analizy przestrzenne w badaniach nad jakością życia w miastach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, t. 77 nr 1, s. 101-118.
- Diener E., Wirtz D., Tov W., Kim-Prieto C., Choi D.-W., Oishi S., Biswas-Diener R., 2010, *New well-being measures: Short scales to assess flourishing and positive and negative feelings*, „Social Indicators Research”, nr 97(2), s. 143-156.
- Flanders Cushing D., Miller E., 2020, *Creating great places. Evidence-based urban design for health and wellbeing*, Routledge, New York.
- Fromm E., 1992, *The Anatomy of Human Destructiveness*, Holt Paperbacks, New York.
- Gehl J., 2011, *Life Between Buildings: Using Public Space*, Island Press, Washington.
- Gibson J.J., 1986, *The Ecological Approach to Visual Perception*, Psychology Press, New York.
- Graziano M.S.A., 2018, *The Spaces Between Us: A Story of Neuroscience, Evolution, and Human Nature*, Oxford University Press, New York.
- Hadavi S., Kaplan R., Hunter M.C., 2015, *Environmental affordances: a practical approach for design of nearby outdoor settings in urban residential areas*, „Landscape and Urban Planning”, nr 134, s. 19-32.
- Hall E.T., 1963, *A System for the Notation of Proxemic Behavior*, „American Anthropologist”, t. 65, nr 5, s. 1003-1026.
- Hall E.T., 2001, *Ukryty wymiar*. Spectrum (Muza), Warszawa.
- Hartig T., Korpela K., Evans G., Gärling T., 1997, *A Measure of restorative quality in environments*, „Scandinavian Housing and Planning Research”, nr 14(4), s. 175-194.
- Heath T., Oc T., Tiesdell S., Carmona M., 2010, *Public Places Urban Spaces: The Dimensions of Urban Design*, Architectural Press, London.
- Jackson J.B., 1994, *A Sense of Place, a Sense of Time*, Yale University Press, New Haven.
- Jacobs J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.
- Karaś D., 2019, *Pojęcia i koncepcje dobrostanu: przegląd i próba uporządkowania*, <https://bibliotekanauki.pl/articles/1878766.pdf> (dostęp: 11.06.2024).
- Kellert S.R., 2018, *Nature by Design: The Practice of Biophilic Design*, Yale University Press, New Haven.
- Kuo F.E., Sullivan W.C., 2001, *Environment and Crime in the Inner City: Does Vegetation Reduce Crime?*, „Environment and Behavior”, nr 33(3), s. 343-367.
- London F., 2020, *Healthy Placemaking: Wellbeing Through Urban Design*, RIBA Publishing, London.
- Lynch K., 1981, *Theory of Good City Form*, MIT Press, Cambridge,

- Manzo L.C., Perkins D.D., 2006, *Finding Common Ground: The Importance of Place Attachment to Community Participation and Planning*, „Journal of Planning Literature”, nr 20(4), s. 335-350.
- Montgomery C., 2015, *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wysoki Zamek, Kraków.
- Montgomery J., 1998, *Making a city: Urbanity, vitality and urban design*, „Journal of Urban Design”, nr 3(1), s. 93-116.
- Niezabitowska E.D., 2017, *Badania jakościowe a projektowanie*, „Builder Polska”, t. 235, nr 2, s. 40-43.
- Norman D.A., 1999, *Affordance, conventions, and design*, „Interactions”, nr 6(3), s. 38-42.
- Nowa Karta Lipska, 2020, <https://www.gov.pl/attachment/a56e8572-34f8-4d40-b7bc-2d-23d16f0dee> (dostęp: 10.06.2024).
- Pallasmaa J., 1996, *The Eyes of the Skin: Architecture and the Senses*, John Wiley & Sons, London.
- Promińska M., 2023, *Zdrowa urbanistyka. Nowy standard planowania przestrzennego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Relf E., 1976, *Place and Placelessness*, Pion, London.
- van Rijswijk L., Rooks G., Haans A., 2016, *Safety in the eye of the beholder: Individual susceptibility to safety-related characteristics of nocturnal urban scenes*, „Journal of Environmental Psychology”, nr 45, s. 103-115.
- Roca P., Vazquez C., Ondé D., 2023, *Hedonic and Arousal Affect Scale (HAAS): A brief adjective checklist to assess affect states*, „Personality and Individual Differences”, nr 207(4), s. 2-8.
- Ryff C.D., 1989, *Happiness is everything, or is it? Explorations on the meaning of psychological well-being*, „Journal of Personality and Social Psychology”, 57(6), s. 1069-1081.
- Sarkar C., Webster C., Gallacher J., 2018, *Residential greenness and prevalence of major depressive disorders: a cross-sectional, observational, associational study of 94 879 adult UK Biobank participants*, „The Lancet Planetary Health”, t. 2, s. 162-173.
- Seamon D., 2013, *Lived Bodies, Place, and Phenomenology: Implications for Human Rights and Environmental Justice*, „Journal of Human Rights and the Environment”, t. 4, nr 2, s. 143-166.
- Seamon D., 2018, *Life Takes Place: Phenomenology, Lifeworlds, and Place Making* Routledge, New York.
- Seligman M.E.P., 2004, *Authentic happiness: Using the new positive psychology to realize your potential for lasting fulfillment*, „American Journal of Psychiatry”, nr 161(5), s. 936-937.
- Sommer R., 1969, *Personal Space: The Behavioral Basis of Design*, Prentice-Hall, Inc., London.
- Sternberg E.M., 2010, *Healing Spaces: The Science of Place and Well-Being*, Harvard University Press, Cambridge.
- Whyte W.H., 1980, *The Social Life of Small Urban Spaces*, Project for Public Spaces, New York.
- Wilson E.O., 1986, *Biophilia*, Harvard University Press, Cambridge.

World Health Organization, 2021, *Health promotion glossary of terms 2021*, s. 10, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/350161/9789240038349-eng.pdf?sequence=1> (dostęp: 10.06.2024).

## **PATHWAYS LINKING THE EVIDENCE-BASED URBAN PLANNING TO SUBJECTIVE WELL-BEING ON THE EXAMPLE OF SAINT MARTIN STREET IN POZNAŃ**

### **Summary**

In times of rapid deurbanization, the well-being of city inhabitants is increasingly recognized as one of the priorities in urban design. Preventing the outflow of urban population to the suburbs and smaller settlement units is crucial from the point of view of maintaining the spatial order of the metropolis.

The aim of this article is to assess which elements of urban space that meet the criteria of evidence-based design are most effective in increasing the sense of well-being of its users. This assessment is based on the example of the revitalization project of Saint Martin Street in Poznań, implemented in the years 2017-2023. The research was conducted using the survey method in January and February 2025. The main research tool was an outdoor survey supplemented with interviews.

The conclusions drawn from the analysis of the research results are the need to take care of the quality and aesthetics of the street, including organizing the advertising chaos, as well as adapting the space to climate change. It is worth emphasizing that the role of biophilic design is particularly important due to the strong positive impact of people's contact with the natural world.

**Keywords:** well-being, evidence-based design, quality of urban space



Magdalena MŁYNARCZYK<sup>1</sup>, Joanna ORYSIAK<sup>2</sup>, Aleksandra KOPYT<sup>3</sup>

## ZIELONA INFRASTRUKTURA A NIWELOWANIE SKUTKÓW WYSOKIEJ TEMPERATURY W MIEŚCIE

W związku z postępującymi zmianami klimatu coraz częściej występują fale gorąca (fale upałów), które negatywnie wpływają na organizm człowieka. Mieszkańcy miast odczuwają te skutki szczególnie dotkliwie, ponieważ zurbanizowane przestrzenie sprzyjają powstawaniu tzw. miejskich wysp ciepła. Zjawisko to wynika przede wszystkim z zabudowy terenów zielonych oraz ograniczenia powierzchni seminaturalnych, co prowadzi do intensyfikacji nagrzewania się miast i utrudnia ich naturalne chłodzenie. W niniejszym artykule omówiono bilans cieplny promieniowania słonecznego oraz wpływ podwyższonych temperatur na organizm człowieka. Przedstawiono również mechanizmy powstawania miejskich wysp ciepła oraz sposoby ich ograniczania. Jednym z kluczowych rozwiązań jest wprowadzanie Zielonej Infrastruktury, obejmującej m.in. drzewa, parki, ogrody i zielone dachy. Takie działania pozwalają na obniżenie temperatury powietrza, poprawiają komfort termiczny mieszkańców oraz minimalizują negatywne skutki długotrwałych upałów. Rola zieleni w miastach jest szczególnie istotna podczas okresów wysokiej temperatury i wilgotności powietrza. Roślinność pełni funkcję naturalnego regulatora, zapewniając cień, zwiększając wilgotność i zmniejszając nagrzewanie się powierzchni. W związku z tym istotne jest, aby w procesie planowania przestrzennego uwzględnić strategie mające na celu maksymalne wykorzystanie potencjału Zielonej Infrastruktury. W artykule przeanalizowano wybrane aspekty związane z wdrażaniem Zielonej Infrastruktury w miastach, podkreślając jej znaczenie w ograniczaniu skutków zmian klimatycznych i poprawie życia mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** zielona infrastruktura, promieniowanie słoneczne, bilans cieplny promieniowania, obciążenie cieplne

<sup>1</sup> Zakład Ergonomii, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. ORCID: 0000-0002-9218-9781.

<sup>2</sup> Zakład Ergonomii, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. ORCID: 0000-0002-4998-2274.

<sup>3</sup> Zakład Ergonomii, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. ORCID: 0009-0000-2243-2558.

## 1. WPROWADZENIE

Zabudowa stale większych obszarów i urbanizacja powierzchni wpływają na bilans cieplny promieniowania w miastach, gdzie w okresie letnim coraz trudniej jest przetrwać czas z panującą wysoką temperaturą. Należy zatem rozważyć rozwiązania umożliwiające obniżenie nadmiernego obciążenia cieplnego mieszkańców terenów miejskich.

Do czynników kształtujących klimat należą: czynniki astronomiczne (decydują o ilości energii docierającej do Ziemi i o temperaturze powietrza), czynniki cyrkulacyjne (przyczyna nasłonecznienia, temperatury, opadów atmosferycznych) oraz czynniki lokalne (decydują o cechach klimatu danego miejsca) [Błażejczyk, Kuchcik 2020]. W przeciwieństwie do czynników astronomicznych i cyrkulacyjnych, czynniki lokalne można kształtować i modyfikować, aby zmienić warunki klimatyczne danego miejsca. Do najważniejszych czynników lokalnych należą [Błażejczyk, Kuchcik 2020]:

- fizyczne właściwości materiałów budowlanych (możliwa ich modyfikacja pod kątem możliwości nagrzewania się/akumulacji ciepła i w następstwie jego wypromieniowania),
- procentowy udział powierzchni sztucznych do seminaturalnych<sup>4</sup> (im większy udział powierzchni sztucznych, tym większa destabilizacja bilansu cieplnego),
- geometria miasta (powierzchnie pionowe i poziome o różnej orientacji przestrzennej, wpływające na rozkład, wartości i kierunek prędkości przepływu powietrza/wiatru),
- szeroko rozumiana aktywność człowieka (jako wytwarzanie przez człowieka tzw. sztucznego ciepła m.in. w wyniku ruchu samochodowego, działalności przemysłowej czy stosowania urządzeń/systemów grzewczych lub chłodzących).

Na człowieka wpływa głównie promieniowanie słoneczne, którego wartość wynika z bilansu cieplnego promieniowania. W artykule przedstawiono bilans cieplny promieniowania słonecznego i jego wpływ na ludzi mieszkających w miastach (pod kątem obciążenia cieplnego), z uwzględnieniem miejskich wysp ciepła oraz pozytywnego działania tzw. Zielonej Infrastruktury.

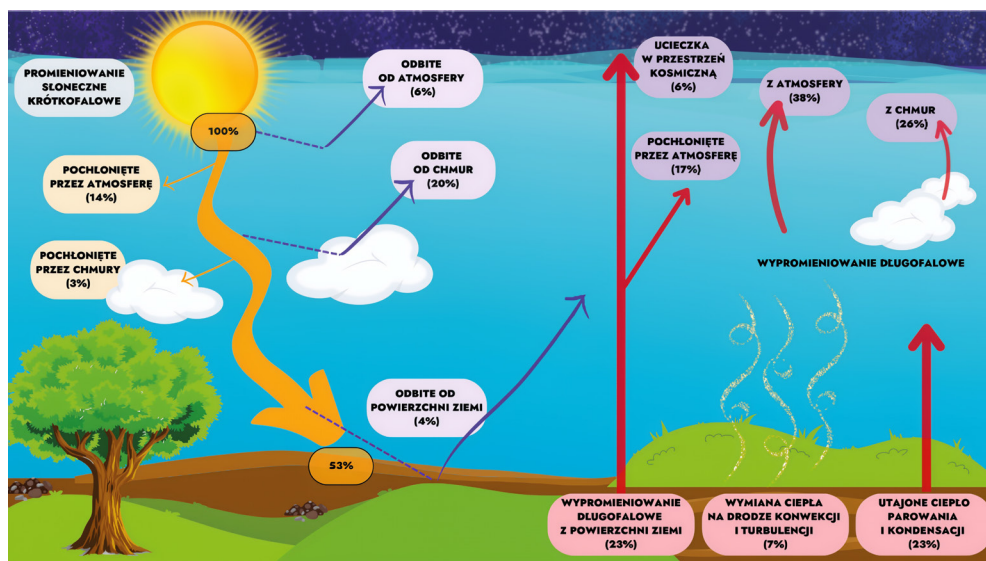
## 2. BILANS CIEPLNY PROMIENIOWANIA

Bilans promieniowania cieplnego ziemi (inaczej saldo radiacyjne) definiowany jest jako różnica pomiędzy przychodem i rozchodem ciepła na drodze promieniowania.

Jednym z elementów bilansu cieplnego jest promieniowanie słoneczne. Ta energia, zamieniona na ciepło, może być [Kozłowska-Szczęsna 1973] (rys. 1):

<sup>4</sup> Seminaturalny – półnaturalny, mający cechy naturalne i sztuczne.

- wypromieniowana bezpowrotnie w przestrzeń pozaziemską w postaci promieniowania efektywnego,
- oddana atmosferze drogą wymiany turbulencyjnej, co przyczynia się do podniesienia temperatury atmosfery,
- przenoszona w głąb podłoża (głównie na drodze przewodnictwa), co powoduje wzrost jego temperatury,
- zużyta na parowanie wilgoci z powierzchni czynnej.



Rys. 1. Bilans promieniowania ciepłego

[oprac. M. Młynarczyk, www.canva.com; na podstawie *Wymiana ciepła w atmosferze*]

Bilans promieniowania ciepłego powierzchni ziemi można zapisać jako:

$$K = L + B + P + E + F \quad (1)$$

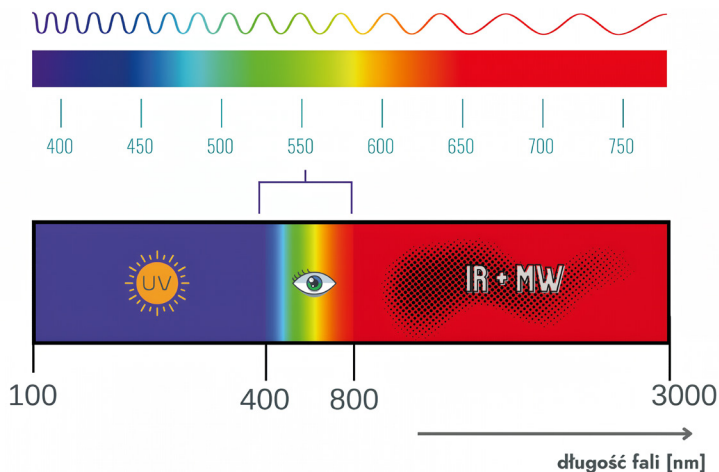
gdzie:  $K$  – promieniowanie pochłonięte,  $L$  – promieniowanie efektywne,  $B$  – wymiana ciepła między powietrzem a podłożem,  $P$  – wymiana ciepłą z atmosferą przez unoszenie,  $E$  – wymiana ciepła utajonego przy procesach parowania i kondensacji,  $F$  – zużycie ciepła na fotosyntezę.

Promieniowanie pochłonięte natomiast stanowi różnicę między dochodzącym do powierzchni Ziemi całkowitym promieniowaniem słonecznym a promieniowaniem odbitym przez tę powierzchnię. Zapisać je można następująco:

$$K = K_{\downarrow} - K_{\uparrow} \quad (2)$$

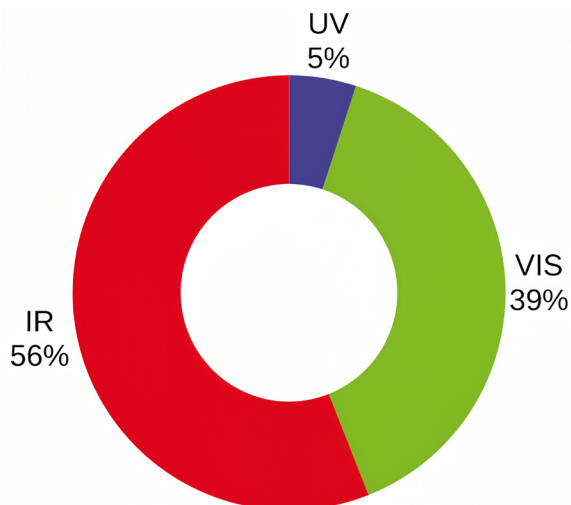
gdzie:  $K_{\downarrow}$  – całkowite promieniowanie słoneczne (tzn. suma promieniowania słońca i rozproszonego promieniowania nieba),  $K_{\uparrow}$  – promieniowanie odbite.

Promieniowanie pochodzenia słonecznego ( $K_{\downarrow}$ ) zawarte jest w zakresie widmowym między  $0,1 \mu\text{m}$  (bliski nadfiolet), a  $3 \mu\text{m}$  (promieniowanie krótkofalowe), co zilustrowano na rys. 2.



Rys. 2. Widmo promieniowania słonecznego  
[oprac. M. Młynarczyk, [www.canva.com](http://www.canva.com)]

Największy udział w promieniowaniu docierającym do powierzchni Ziemi mają podczerwień (IR) i promieniowanie widzialne (rys. 3).



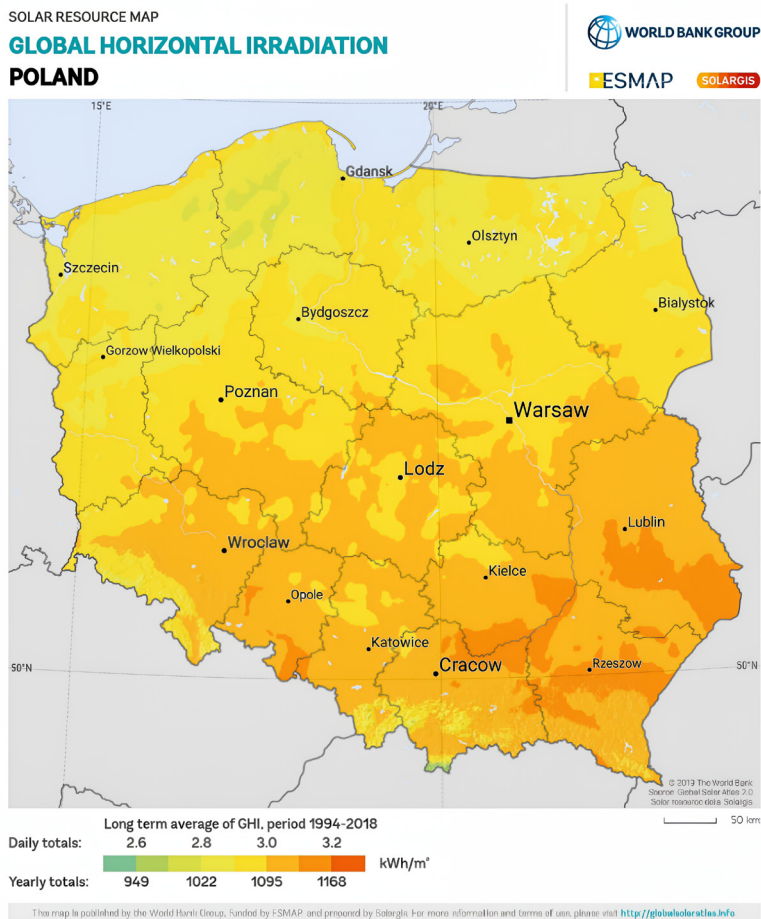
Rys. 3. Procentowy udział poszczególnych widm promieniowania docierającego do powierzchni Ziemi: UV – promieniowanie ultrafioletowe, VIS – promieniowanie widzialne, IR – promieniowanie podczerwone  
[na podstawie UVAga *Słońce* 2025]

Promieniowanie UV dzieli się na promieniowanie: UVA, UVB i UVC. Promieniowania UVC jest prawie całkowicie (a UVB w 90%) pochłaniane przez atmosferę ziemską i praktycznie nie dociera do powierzchni Ziemi. Natomiast promieniowanie UVA dociera w 96-99% [Ebisz, Brokowska 2015]. Promienie UVB wnikają do warstwy rogowej naskórka (niewielka ilość, ok. 10%, dociera do górnej warstwy skóry właściwej). To właśnie promienie UVB są odpowiedzialne za oparzenia słoneczne i rumień skóry. Mają najsilniejsze natężenie w bezchmurne, letnie dni pomiędzy godziną 10 a 15. Natomiast promienie UVA wnikają przez naskórek, docierają do głębokich warstw skóry właściwej, uszkadzając komórki oraz DNA, a także potęgują szkodliwe oddziaływanie promieniowania UVB. Do tego są obecne przez cały rok, nawet w pochmurne dni. Oba rodzaje promieniowania (UVA i UVB) przyczyniają się do przedwczesnego starzenia się skóry, powstawania zmarszczek i przebarwień oraz, co najgroźniejsze, nowotworów skóry [Guyot 1998].

Promieniowanie pochłonięte ( $K$ ) zależy zatem od: dopływu energii słonecznej do powierzchni Ziemi ( $K\downarrow$ ), a także od zdolności odbicia promieniowania słonecznego od tej powierzchni. Zdolność odbicia promieniowania opisuje współczynnik odbicia  $a$  (ang. *reflecting power*), który zależy od rodzaju powierzchni, od której promieniowanie jest odbijane. Zdolność ta jest określana w zakresie od 0 (ciało doskonale czarne, które całkowicie pochłania promieniowanie) do 100 (ciało doskonale białe) [Kozłowska-Szczęśna 1973].

Natężenie promieniowania słonecznego docierającego do miast jest bardzo istotnym czynnikiem, który określa ryzyko wystąpienia obciążenia cieplnego człowieka. Średnie natężenie promieniowania słonecznego docierającego do granicy atmosfery wynosi  $1367 \text{ W/m}^2$  i jest nazywane stałą słoneczną. Na skutek pochłaniania i rozpraszania w atmosferze jedynie część tego promieniowania (ok.  $1000\text{-}1100 \text{ W/m}^2$ ) dociera do powierzchni Ziemi [Mrówczyńska, Wawer 2015]. W Polsce najwyższe natężenie promieniowania odnotowano na Kasprzym Wierchu (ok.  $1200 \text{ W/m}^2$ ) i w pasie nadmorskim (ok.  $1050 \text{ W/m}^2$ ), jednak najczęściej wartości promieniowania słonecznego wahają się w zakresie od  $600$  do  $800 \text{ W/m}^2$  [Kozłowska-Szczęśna 1973].

Pora roku również wpływa na natężenie promieniowania słonecznego docierającego do Ziemi. W Polsce w okresie letnim (od maja do września) uzyskiwane jest ok. 77% rocznej energii promieniowania, podczas gdy w okresie zimowym (od października do kwietnia) – jedynie 23% [Kozłowska-Szczęśna 1973]. Potwierdza to tym samym problem występowania obciążenia cieplnego mieszkańców terenów miejskich głównie w okresie letnim. Uwzględniając rozkład natężenia promieniowania słonecznego w Polsce (rys. 4), można stwierdzić, że osoby znajdujące się na południu (południowym wschodzie) Polski są bardziej narażone na promieniowania słoneczne w porównaniu z osobami znajdującymi się np. na Pomorzu.



Rys. 4. Rozkład średniego rocznego i dziennego nasłonecznienia w Polsce  
 [Solar resource map © 2021 Solargis; World Bank Group 2025]

## 2. WPŁYW TEMPERATURY NA ORGANIZM CZŁOWIEKA

Utrzymanie stałej temperatury wnętrza ciała (homeostaza) wymaga prawidłowego funkcjonowania układu termoregulacji. Na efektywność mechanizmów wymiany ciepła (głównie na drodze: promieniowania, parowania oraz konwekcji) pomiędzy człowiekiem a otaczającym go środowiskiem, wpływają m.in. warunki mikroklimatu takie jak: temperatura powietrza, temperatura promieniowania, wilgotność względna oraz prędkość przepływu powietrza. Duża wartość wilgotności względnej powietrza zmniejsza efektywność parowania potu z powierzchni skóry, niezwykle ważnego mechanizmu obniżającego temperaturę wewnętrzną (wymiana ciepła na drodze parowania). W przypadku, gdy temperatura powietrza jest niższa

od temperatury skóry, zwiększona prędkość przepływu powietrza może poprawiać efektywność wymiany ciepła na drodze konwekcji wymuszonej [Cramer et al. 2022]. Natomiast ludzka skóra ma zdolność pochłaniania promieniowania, zarówno krótkofalowego (słonecznego), jak i długofalowego (wypromieniowanego przez powierzchnię Ziemi oraz inne obiekty). Promieniowanie wpływa bezpośrednio na temperaturę skóry i stanowi znaczny udział, obok metabolizmu, w składowych bilansu cieplnego jako źródło ciepła (szczególnie w przypadku bezpośredniej ekspozycji na słońce) [Kenny et al. 2008]. Gdy temperatura powietrza przewyższa temperaturę skóry, do organizmu człowieka ciepło dostarczane jest również na drodze konwekcji. Inną możliwą drogą ogrzewania organizmu jest przewodnictwo, do którego dochodzi w przypadku bezpośredniego kontaktu powierzchni skóry z nagrzaną powierzchnią [Parson 2014; Fanger 1974].

Następstwem braku możliwości wymiany ciepła pomiędzy człowiekiem a otoczeniem (nadmierna akumulacja ciepła w organizmie), jest wzrost temperatury wewnętrznej w organizmie. Układ termoregulacji jest wówczas obciążony, gdyż rekompensuje wzrost temperatury wewnętrznej, wynikający nie tylko z funkcjonowania organizmu w danych warunkach, lecz także z dodatkowego źródła ciepła. Wystąpienie obciążenia cieplnego może prowadzić do wyczerpania cieplnego, objawiającego się m.in. poprzez zawroty głowy, nudności, zmniejszone zdolności poznawcze czy odczuwany lęk, jak i do udaru cieplnego będącego bezpośrednim zagrożeniem życia [Cramer et al. 2022].

### 3. MIEJSKIE WYSPY CIEPŁA

Zgodnie z danymi zebranymi przez ONZ w 2018 r. 55% populacji świata mieszkało na terenach zurbanizowanych. W Europie mieszkańcy miast tworzą blisko 75% całej populacji, w Polsce odsetek ten stanowił 60%. Zauważalny jest trend rosnący – ONZ przewiduje, że w 2025 r. aż 68% światowej populacji będzie mieszkańcami miast [United Nations 2018].

Jak wynika z przytoczonych statystyk, istotnie duża grupa ludzi zamieszkuje tereny silnie zmodyfikowane przez człowieka, z czym związane jest rosnące zainteresowanie naukowców nad warunkami panującymi w miastach i ich wpływie na człowieka. Już w XIX w. zaobserwowano występowanie wyższej temperatury powietrza w miastach niż na peryferiach [Fortuniak 2003]. To zjawisko klimatyczne zostało nazwane **Miejską Wyspą Ciepła, określaną skrótem MWC** (ang. *urban heat Island, UHI*) [Douglas et al. 2010]. Występowanie MWC niesie ze sobą negatywne skutki, takie jak zwiększone ryzyko obciążenia cieplnego człowieka, które negatywnie wpływa na zdrowie [Cramer et al. 2022].

W związku z zachodzącymi zmianami klimatycznymi (podniesieniem średniej wartości temperatury powietrza, zwiększonym ryzykiem występowania fal upałów) obecnie intensywnie poszukiwane są strategie umożliwiające złagodzenie

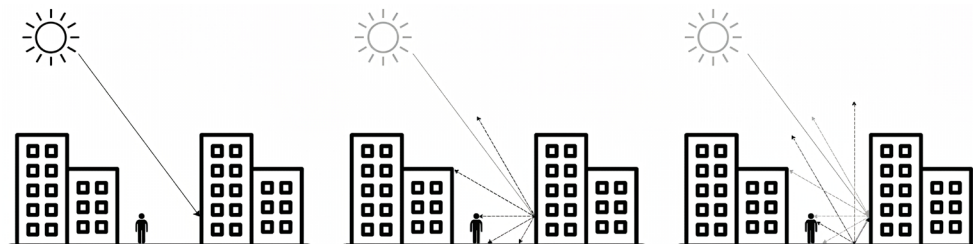
występowania zjawiska MWC oraz jego negatywnego wpływu [Zheng et al. 2021; Perkins-Kirkpatrick, Lewis 2020; Lupa 2020].

### 3.1. Temperatura w mieście

Szczególnie istotny, z punktu obciążenia cieplnego człowieka znajdującego się w mieście, jest mikroklimat występujący pomiędzy poziomem podłoża, a szczytami budynków i koron drzew. Tak zdefiniowany obszar nazywany jest warstwą koron drzew miejskich (ang. *urban canopy layer*, *UCL*) [Douglas et al. 2010]. Pomimo definiowania MWC poprzez różnice w temperaturze powietrza, na istotnie inne odczucia cieplne człowieka w mieście niż w obszarach niezabudowanych składa się więcej parametrów mikroklimatu charakterystycznie zmienionych na terenach zabudowanych, takich jak: średnia temperatura promieniowania, prędkość i wilgotność względna powietrza.

Bilans cieplny miast nie jest zrównoważony. Jest on dodatni m.in. ze względu na ciepło antropogeniczne, związane z aktywnością człowieka [Douglas et al. 2010]. Ciepło to jest wytwarzane m.in. na skutek transportu samochodowego czy procesów produkcyjnych. Jednym z urządzeń z życia codziennego mającego poprawić komfort cieplny ludzi w pomieszczeniach są klimatyzatory. Należy jednak zauważyć, iż oddają one również ciepło do środowiska. Pomimo skuteczności tych urządzeń w obniżaniu temperatury wewnątrz pomieszczeń przyczyniają się one do pogorszenia warunków środowiskowych na zewnątrz, prowadząc do coraz większego zapotrzebowania na energię [Wai et al. 2022]. Badania przeprowadzone w Tokio [Ohashi 2007] oraz w Paryżu [De Munck 2012], wykazały wzrost zewnętrznej temperatury powietrza o odpowiednio 1-2°C i 0,5°C spowodowany właśnie użyciem klimatyzatorów. Wpływ klimatyzatorów jest szczególnie odczuwalny, gdy ciepłe powietrze wyprowadzane jest do warstwy korony drzew miejskich (*UCL*).

Struktura zabudowy miast np. poprzez wąskie ulice i wysokie, gęste zabudowanie terenu, powoduje powstawanie miejskich kanionów (ang. *urban canyon*, *UC*). W słoneczny dzień, promieniowanie słoneczne dostaje się do kanionu, a następnie zostaje wielokrotnie odbite m.in. od powierzchni budynków, co zostało schematycznie przedstawione na rys. 5.



Rys. 5. Wpływ zabudowy miejskiej na strukturę strumieni promieniowania (oprac. M. Młynarczyk, na podstawie [Sharifi, Lehmann 2014])

Wielokrotne odbicie powoduje zwiększenie średniej temperatury promieniowania. Skutkuje to dostarczeniem większej ilości ciepła mieszkańcom miast. Zwiększa to również ilość zaabsorbowanej przez powierzchnie miejskie energii i przyczynia do wzrostu jej temperatury [Sharifi, Lehmann 2014]. Taka geometria miasta utrudnia również ochładzanie terenu w nocy, które odbywa się poprzez wypromieniowanie energii zakumulowanej w ciągu dnia [Douglas et al. 2010].

Zabudowania miejskie magazynują więcej energii na sposób ciepła niż tereny wiejskie, pomimo często podobnych właściwości fizycznych materiałów budowlanych i roślinności, takich jak pojemność cieplna czy albedo. Wpływ na różnicę ma w tym przypadku m.in. większy udział powierzchni sztucznych (w większości hydrofobowych) w porównaniu do powierzchni naturalnych (roślinność). Promieniowanie słoneczne padające na sztuczną, hydrofobową, zabudowę nie jest wykorzystywane na odparowywanie wody, a jedynie na zwiększenie temperatury danego ciała [Stache et al. 2021]. Przewodnictwo cieplne materiałów używanych np. do pokrycia dróg jest niewielkie, w wyniku czego ciepło jest w niewielkim stopniu odprowadzane w głąb gleby. W związku z tym obserwowany jest w ciągu słonecznego dnia znaczny wzrost temperatury powierzchni pokrytych m.in. asfaltem czy betonem, w porównaniu do terenów zielonych (rys. 6) [Douglas et al. 2010; Nojewska 2020].



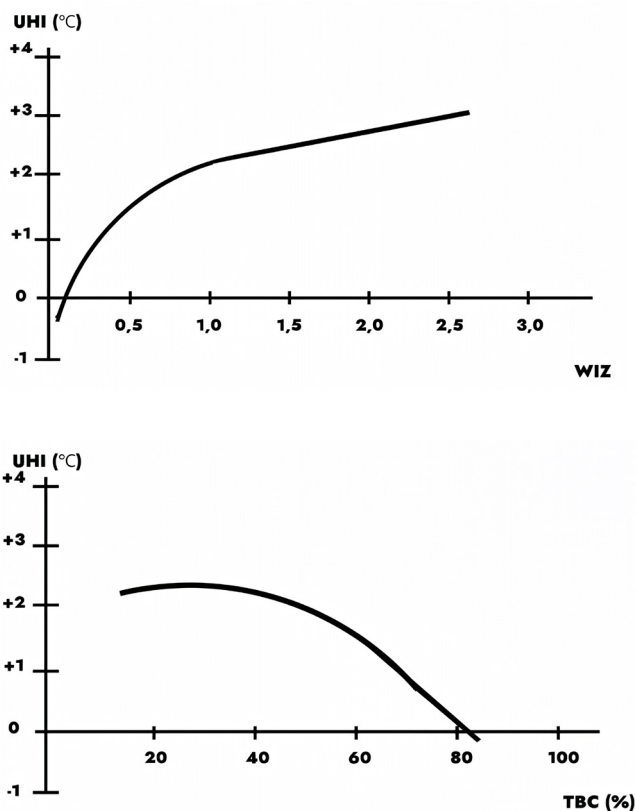
Rys. 6. Porównanie temperatury na ulicy bez drzew i z drzewami [oprac. M. Młynarczyk, [www.canva.com](http://www.canva.com), na podstawie Nojewska 2020]

Wpływ na warunki środowiskowe w miastach ma również zanieczyszczenie atmosfery, które przyczynia się do powstania efektu „miejskiej szklarni” (ang. *urban greenhouse*, UG). Obecne w atmosferze zanieczyszczenia odbijają część promieniowania długofalowego z powrotem do warstwy korony drzew miejskich (*UCL*), przyczyniając się do mniejszej amplitudy temperatury powietrza w nocy [Douglas et al. 2010].

Duża ilość energii zaabsorbowanej w ciągu dnia w mieście (spowodowana dużą pojemnością cieplną, efektem kanionu oraz niewielką ilością wody zmagazynowanej na powierzchniach), w połączeniu z mniej wydajnym procesem wypromieniowywania zgromadzonego ciepła nocą (spowodowanym efektem kanionu oraz zanieczyszczeniami atmosfery), powoduje, że różnice w temperaturze powietrza między MWC a terenami peryferyjnymi są szczególnie widoczne w nocy [Douglas et al. 2010; Azevedo et al. 2016]. W związku z panującą wysoką temperaturą powietrza także w porze nocnej układ termoregulacji ma utrudnione zadanie w utrzymaniu temperatury wewnętrznej na prawidłowym poziomie. Brak odpowiedniej regeneracji może doprowadzić do zaostrzenia odpowiedzi fizjologicznych na wysoką temperaturę.

Intensywność miejskiej wyspy ciepła (*UHI*) wyznaczana jest m.in. na podstawie różnic temperatury mierzonej w tym samym czasie w dwóch różnych punktach (w mieście i poza miastem/na obszarach peryferyjnych) [Douglas et al. 2010; Kuchcik, Milewski 2016]. Dotychczas przeprowadzone badania na wybranych Polskich miastach wskazały, że intensywność występowania efektu MWC wynosiła 8-9 °C **w Wrocławiu**, 10°C **w Warszawie** i 12°C **w Łodzi** [Fortuniak 2003; Dubicka, Szymanowski 2003; Szymanowski 2004; **Błażejczyk et al. 2014**]. Intensywność ta zależy m.in. od wskaźnika intensywności zabudowy (WIZ). Gdy WIZ wzrasta, rośnie intensywność miejskich wysp ciepła [Błażejczyk, Kuchcik 2020] (rys. 7a). Spośród strategii przeciwdziałających MWC, w zakresie projektowania miast wyróżnia się m.in. stosowanie materiałów o wysokim albedo. Działania te wpływają na zmniejszenie temperatury i akumulację ciepła sztucznych powierzchni. Zastosowanie w/w materiałów na poziomie przebywania mieszkańców miast, jednak naraża pieszych na zwiększoną ilość promieniowania odbitego [Yang et al. 2015; Hardin et al. 2017].

Inną możliwą strategią zmniejszającą tworzenie się MWC jest wprowadzenie do miast Zielonej Infrastruktury (ZI) [Ji 2024]. Zwiększenie odsetka terenów biologicznie czynnych (TBC) zmniejsza intensywność miejskich wysp ciepła [Błażejczyk, Kuchcik 2020] (rys. 7b).



Rys. 7. Intensywność miejskiej wyspy ciepła (UHI) w zależności od: a) wskaźnika intensywności zabudowy (WIZ) oraz b) odsetka terenów biologicznie czynnych (TBC) w Warszawie 9 na podstawie danych z 32 rejestratorów zlokalizowanych w Warszawie i poza jej granicami, badań prowadzonych w latach 2009-2018 (*średnie roczne*), Błażejczyk, Kuchcik 2020]

Jednak aby jak najbardziej efektywnie zmniejszyć obciążenie cieplne człowieka, należy poznać mechanizmy według których roślinność wpływa pozytywnie na warunki otaczającego środowiska i wykorzystać je w planowaniu miejskim.

#### 4. ZIELONA INFRASTRUKTURA

Wspomniane struktury z betonu, stali, szkła i innych materiałów budowlanych nazywane są szarą infrastrukturą [Szczepanowska, Sitarski 2015]. Zgodnie z definicją *Słownika języka polskiego PWN* „infrastrukturą” określamy urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych obszarów gospodarki. Wielokrotnie wykazano, że obecność roślinności zapewnia szeroką gamę usług ekosystemowych, tym samym spełniając powyższą

definicję [Szczepanowska, Sitarski 2015]. W wyniku modyfikacji obszarów miejskich przez człowieka w sposób niesprzyjający roślinności, roślinność miejska często wymaga aktywnej pielęgnacji (np. podlewania), ale także ponownego wprowadzenia jej do obszarów zabudowanych w postaci specjalnie zaprojektowanych elementów przestrzeni. To właśnie strategicznie zaprojektowaną sieć naturalnych oraz seminaturalnych obszarów roślinności nazywamy Zieloną Infrastrukturą [Szczepanowska, Sitarski 2015].

Do Zielonej Infrastruktury zalicza się m.in. drzewa przydrożne, skwery i place zieleni, parki, lasy (w obrębie lub bezpośrednio wokół zabudowań) a także specjalnie zaaranżowane elementy szarej infrastruktury w postaci zielonych ścian i dachów [Szczepanowska, Sitarski 2015; Cao et al. 2019; Zölch et al. 2018; Bing et al. 2021]. Do charakterystyki roślinności często używany jest współczynnik pokrycia liściowego (ang. *leaf area index*, LAI), który definiowany jest jako jedna druga całkowitego obszaru zielonych liści, przypadającego na obszar powierzchni podłoża [Fang et al. 2019]. Można spotkać się również z analizami prowadzonymi na podstawie współczynnika ułamka widocznego nieba (ang. *sky view factor*, SVF) [Dirksen et al. 2019]. Obie te wartości wykazują korelację z intensywnością wpływu Zielonej Infrastruktury na wybrane aspekty.

## 4.1. Mechanizmy działania

### 4.1.1. Transpiracja

Aktywny mechanizm chłodzenia, który jest najistotniejszy w przypadku Zielonej Infrastruktury to transpiracja – woda pobrana przez roślinę z gleby transportowana jest do nadziemnych części roślin, gdzie odparowuje przez aparaty szparkowe i przetchlinki. Często proces rozpatrywany jest wspólnie z odparowywaniem wody z gruntu jako ewapotranspiracja. Wydajność transpiracji zależy od czynników charakterystycznych dla danego gatunku, takich jak rodzaj przeprowadzanej przez rośliny fotosyntezy, współczynnik pokrycia liściowego (*LAI*), stanu zdrowia rośliny. Rośliny rodzime dla klimatu umiarkowanego przeprowadzają zazwyczaj fotosyntezę typu C3 lub C4, w trakcie której proces transpiracji zachodzi w trakcie dnia, skutkując obniżeniem temperatury powietrza w mieście w dzień. Gatunki roślin, które zaadaptowały się do wyjątkowo trudnych warunków środowiska (susze i silne promieniowanie słoneczne) i przeprowadzają fotosyntezę typu CAM proces transpiracji przeprowadzają w nocy, prowadząc do obniżenia temperatury powietrza nocą [Cao et al. 2019].

Tempo transpiracji w dużej mierze zależy od zawartości wody w glebie. Gdy roślina nie ma dostępu do wystarczających zasobów wody i doświadcza stresu cieplnego (w trakcie fal upałów) zamyka aparaty szparkowe redukując tempo transpiracji. Badania przeprowadzane z wykorzystaniem Eukaliptusów w Australii wykazały, że rośliny przeprowadzały transpirację nawet w trakcie symulacji fali upałów (4 słoneczne dni o temperaturze powietrza sięgającej 43-44°C, poprzedzone miesiącem

niepodlewania) i skutecznie obniżały temperaturę powietrza o średnio 2,8°C, korzystając przy tym z zasobów wody w glebie na głębokości 30-150 cm [Drake et al. 2018]. Z tego powodu niezwykle istotne jest projektowanie Zielonej Infrastruktury tak, aby dbać o zasoby wody (m.in. poprzez zapewnienie wokół drzew jak największej przestrzeni niezabetonowanej, wprowadzanie strategii poprawiających retencję wody, wykorzystywanie błękitnej infrastruktury [Budzik et al. 2024]) oraz, gdy jest to niemożliwe lub niewystarczające, dodatkowe nawadnianie roślinności [Winbourne et al. 2020].

#### 4.1.2. Blokowanie oddziaływania promieniowania słonecznego na człowieka

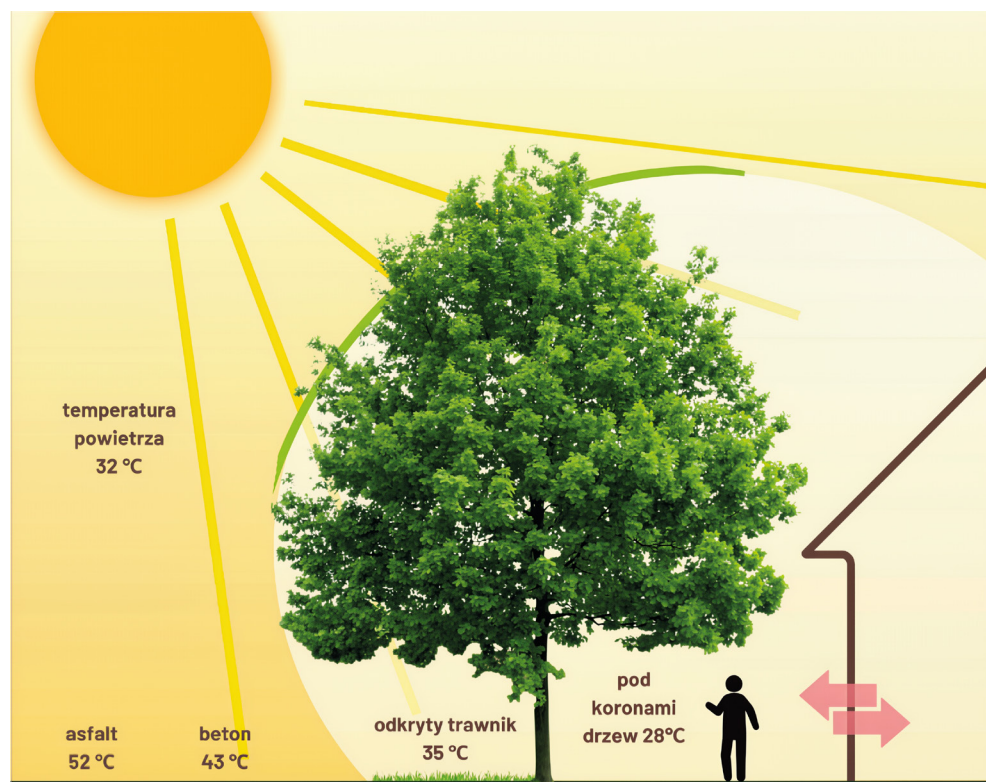
Drugim istotnym czynnikiem zmniejszającym obciążenie cieplne człowieka jest efekt zacienienia. Drzewa mogą zredukować promieniowanie słoneczne nawet o 90%, skutecznie zmniejszając jego bezpośrednie oddziaływanie na człowieka oraz na znajdujące się pod drzewem obiekty i podłoże [Szczepanowska, Sitarski 2015] (rys. 6). Im większy współczynnik *LAI*, tym silniejszy jest obserwowany efekt zacienienia, czego dowodzą m.in. badania prowadzone w Niemczech przez Rahmana M. i innych. *LAI* badanych drzew lipy drobnolistnej był średnio o 35% wyższy niż robinii akacjowej. Temperatura asfaltu pod drzewami lipy była niższa aż o 23°C w porównaniu do asfaltu na pełnym słońcu, podczas gdy dla Robinii uzyskano spadek jedynie o 13°C [Rahman et al. 2020]. W trakcie badań prowadzonych w USA przez K.R. Coltera i innych nad sześcioma gatunkami drzew zauważono, że najsilniej promieniowanie słoneczne blokują gatunki o gęstym ulistnieniu i szerokich koronach, związanych z niższym *SVF* [Colter et al. 2019]. Zależność ta jest również związana z rozmieszczeniem drzew – najsilniejsze zacienienie uzyskuje się dla drzew posadzonych gęsto, jednak w odległościach niepowodujących nakładania się ich koron [Zölch et al. 2018].

Zacienienie może być zapewniane także przez dodatkowe konstrukcje takie jak: wiaty, zadaszenia czy parasole, jednak mają mniej korzystny wpływ na odczucia cieplne człowieka. Dowodzą tego m.in. badania prowadzone w Arizonie (USA), w których pomimo przesłonięcia większego obszaru nieba przez wiatę (mniejszego *SVF*), wskaźnik PET (ang. *physiological equivalent temperature*, PET) był do 1,8°C niższy pod drzewami. W tym samym badaniu wykazano obniżenie PET w cieniu drzew o nawet 12,6°C w porównaniu do pełnego słońca. Różnice w średniej temperaturze promieniowania były jeszcze większe – 60,3°C w pełnym słońcu, 40,4°C dla wiaty oraz 36,8°C dla Jesionu (spadek o 23,5°C dla drzew) [Colter et al. 2019].

#### 4.2. Przykłady pozytywnego działania Zielonej Infrastruktury

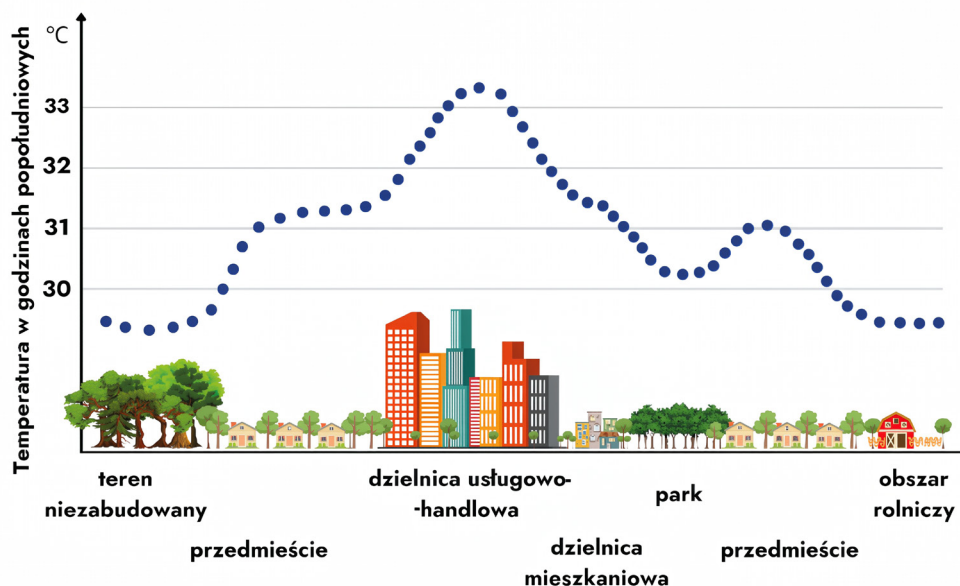
Szczepanowska i Sitarski wykazali, że w okresie letnim, gdy temperatura powietrza wyniosła 32°C, nawierzchnia asfaltowa nagrzała się do 52°C, betonowy chodnik – do 43°C, a odkryty trawnik – do 35°C. Z kolei pod koronami drzew,

gdy sąsiadująca zielenią była dobrze nawodniona, temperatura powietrza wyniosła jedynie 28°C (rys. 8) [Szczepanowska, Sitarski 2015]. Podobną zależność opisują badania prowadzone przez Armsona i innych w Manchesterze, gdzie uzyskano o 12-19°C niższą temperaturę powierzchni betonowego podłoża w cieniu drzew niż na pełnym słońcu. W tym samym badaniu zaobserwowano o 5-7°C niższe temperatury termometru kulistego [Armson et al. 2012].



Rys. 8. Różnice w temperaturze w zależności od ocienienia  
(oprac. M. Młynarczyk, [www.canva.com](http://www.canva.com), na podstawie [Szczepanowska, Sitarski 2015])

Szczepanowska i Sitarski [2015] wykazali, że średnia roczna temperatura powietrza w mieście może się obniżyć o 1,4°C, gdy pokrycie koronami drzew wzrośnie o 10%. Ponadto zwarte tereny zieleni, lasy czy parki cechują się średnio o 2-4°C niższą temperaturą niż sztuczna zabudowa, która je otacza [Błażejczyk, Kuchcik 2020; Szczepanowska, Sitarski 2015; Gao et al. 2022; Makhelouf 2009] (rys. 9).



Rys. 9. Przykładowy rozkład temperatury powietrza nad miastem [oprac. M. Młynarczyk, [www.canva.com](http://www.canva.com), na podstawie Szczepanowska, Sitarski 2015]

W trakcie analizy 384 parków w Stanach Zjednoczonych, pod kątem wpływu roślinności na obniżenie temperatury powietrza, zakres ich efektu chłodzącego określono na poziomie ok. 3-7°C. Ze względu na występowanie efektu bryzy (ang. *park-breeze effect*) odpowiednio zaprojektowane parki skutecznie ochładzają temperaturę powietrza do kilkuset metrów dalej (zakres wyznaczony w USA to 116-221 m) [Gao et al. 2022]. Zaobserwowano, iż czym większy jest obszar parku, tym silniejszy jest obserwowany efekt chłodzenia terenów sąsiadujących, co wynika m.in. z większego gradientu temperatury (zależność ta nie jest jednak liniowa) [Gao et al. 2022]. W celu zwiększenia zakresu, w którym odczuwalny jest efekt chłodzący, należy zapewnić obecność tak zwanych korytarzy wietrznych (ang. *wind corridors*), które umożliwiają wydajny przepływ powietrza pomiędzy obszarami najbardziej dotkniętymi MWC, a chłodniejszymi parkami i lasami [Bing et al. 2021]. Zapewnienie korytarzy wietrznych na placach zieleni w Monachium (poprzez sadzenie drzew w rzędach oddzielonych pasami trawy, równoległe do głównego kierunku wiatru) przyczyniło się do większego spadku temperatury powietrza nocą [Zölch et al. 2018]. Większa prędkość powietrza wpływa również bezpośrednio na odczucia cieplne człowieka i w trakcie fal upałów może poprawić komfort termiczny mieszkańców miast.

W przypadku gęstych zabudowań miejskich szczególnie interesujące jest wykorzystanie zielonych dachów oraz ścian. Potwierdzeniem pozytywnego wpływu zielonych dachów są m.in. wyniki badań prowadzonych w Nowym Jorku,

gdzie temperatura powierzchni standardowego dachu była o 40°C wyższa w stosunku do tzw. dachu zielonego [Rostański et al. 2021], czy w Singapurze, gdzie temperatura powietrza na wysokości 30 cm od zielonego dachu była o 4,2°C niższa od dachu konwencjonalnego [Wong et al. 2002]. Dodatkowo, średnia temperatura promieniowania mierzona na wysokości 1 m od tzw. zielonego dachu w nocy była aż o 4,5°C niższa, wskazując na skuteczność tego rozwiązania w zwalczaniu nocnego efektu MWC [Wong et al. 2002]. W przypadku zielonych ścian, badania prowadzone w Singapurze wykazały obniżenie temperatury powierzchni ścian budynków do 11,5°C oraz obniżenie temperatury powietrza o 3,3°C w odległości 15 cm [Wong 2009]. Symulacje komputerowe modelujące warunki w mieście Kanton (Chiny) wykazały, że przy pokryciu ponad 50% powierzchni miasta za pomocą zielonych dachów oraz ścian możliwe jest obniżenie temperatury PET, mierzonej na poziomie pieszego (1,5 m nad ziemią), o 2°C [Lin, Zhang 2024].

Zarówno zielone dachy, jak i zielone ściany, pełnią funkcję dodatkowej izolacji budynku, skutecznie przyczyniając się do obniżenia zapotrzebowania na energię wykorzystywaną na klimatyzację. Potwierdzają to m.in. wyniki symulacji komputerowych w Indiach, zgodnie z którymi przy zastosowaniu tych elementów ZI możliwe jest zmniejszenie zapotrzebowania na energię w budynku aż o 10% [Pragati et al. 2023].

## 5. DYSKUSJA

Ze względu na zachodzące zmiany klimatyczne (podniesienie się średniej wartości temperatury powietrza) należy rozważyć każdą możliwość poprawy komfortu życia na terenach zurbanizowanych. Wysoka temperatura w miastach będzie obserwowana coraz częściej [Zheng et al. 2021; Perkins-Kirkpatrick, Lewis 2020], a fale upałów wpływające negatywnie m.in. na ludzkie zdrowie, zwiększają także zapotrzebowanie na energię.

Na podstawie wyników badań dostępnych w literaturze naukowej można stwierdzić, że udowodniono wpływ Zielonej Infrastruktury na zmniejszenie efektu MWC [Lupa 2020]. Odpowiednio zaprojektowane tereny zieleni w mieście mogą zmniejszać obciążenie cieplne ich mieszkańców. Wysoka zieleń (parki i lasy miejskie) zapewnia cień, chroni przed bezpośrednim promieniowaniem słonecznym (oraz zapewnia aktywne chłodzenie poprzez transpirację) i tym samym zmniejsza nagrzewanie powierzchni terenu [Szczepanowska, Sitariski 2015; Lupa 2020]. W ten sposób zmniejsza się transfer ciepła poprzez wypromieniowanie ciepła zakumulowanego np. w materiałach budowlanych. Rola zieleni, jako czynnika łagodzącego temperaturę powietrza i obciążenie cieplne, jest zauważalna zwłaszcza podczas gorącej i wilgotnej pogody ze słabym wiatrem [Błażejczyk, Kuchcik 2020]. Pozostawianie w mieście jak największej ilości niezabetonowanych

powierzchni przyniesie wiele korzyści. Zielona Infrastruktura, w tym drzewa, parki i ogrody, pomaga w łagodzeniu obciążenia cieplnego, poprawiając komfort cieplny i obniżając ryzyko wystąpienia negatywnych skutków wysokiej temperatury na organizm człowieka.

## 6. PODSUMOWANIE

W niniejszym artykule przeanalizowano wybrane aspekty, które warto rozpatrzyć, wprowadzając do miast Zieloną Infrastrukturę w celu zmniejszenia ryzyka występowania obciążenia cieplnego u mieszkańców miast. Zalecane jest, aby zapewniać obecność korytarzy wietrznych poprzez identyfikację głównego kierunku wiatru występującego na danej przestrzeni (np. placach zieleni, skwerach) i sadzenie drzew równoległe do tego kierunku, w rzędach oddzielonych pasami trawy. Korytarze wietrzne powinny umożliwiać też wydajny przepływ powietrza pomiędzy parkami i lasami a najgorętszymi obszarami miasta. W przypadku zabudowań bardzo gęstych, gdzie nie jest możliwe wprowadzenie satysfakcjonującej ilości drzew czy parków, szczególną uwagę należy zwrócić na rozwiązania takie jak zielone dachy i ściany.

Dobór odpowiednich gatunków roślinności ma znaczny wpływ na skuteczność przeciwdziałania MWC. Należy pamiętać o tym, iż w zależności od gatunku dana roślina może przeprowadzać transpirację w dzień lub w nocy, przyczyniając się do obniżania temperatury powietrza w innych porach. Wydajność transpiracji różni się również między gatunkami. W przypadku rozważania zdolności drzew do zmniejszania oddziaływania promieniowania słonecznego na człowieka oraz powierzchnie miejskie należy zwrócić uwagę m.in. na docelową wysokość drzew, kształt koron (rozłożyste korony blokują więcej promieniowania niż korony wąskie) oraz gęstości ulistnienia (*LAI*).

Dostęp roślinności do wody w glebie jest niezwykle ważny w tym, aby ZI spełniała swoją rolę. Z tego powodu istotne jest zapewnienie działań takich jak: pozostawienie jak największych obszarów wokół drzew nie pokrytych chodnikiem/betonem/asfaltem, wspieranie retencji wody w mieście, łączenie Zielonej Infrastruktury z Błękitną Infrastrukturą (zbiornikami wody) oraz odpowiednie nawadnianie roślinności.

## LITERATURA

- Armson D. et al., 2012, *The effect of tree shade and grass on surface and globe temperatures in an urban area*, „Urban Forestry & Urban Greening”, vol. 11(3), s. 245-255. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2012.05.002>.

- Azevedo J. et al., 2016, *Quantifying the Daytime and Night-Time Urban Heat Island in Birmingham, UK: a comparison of satellite derived land surface temperature and high resolution air temperature observations*, „Remote Sensing”, vol. 8(2), 153. <https://doi.org/10.3390/rs8020153>.
- Bing D. et al., 2021, *Cooling the city with “natural wind”: Construction strategy of Urban Ventilation Corridors in China*, „IOP Conference Series Earth and Environmental Science”, vol. 657(1), 012009. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/657/1/012009>.
- Błażejczyk K. et al., 2014, *Miejska wyspa ciepła w Warszawie: uwarunkowania klimatyczne i urbanistyczne*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.
- Błażejczyk K., Kuchcik M., 2020, *Znaczenie zieleni dla kształtowania klimatu miasta, w: Oznaczeniu zieleni w miastach*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Budzik G. et al., 2024, *Understanding Urban Cooling of Blue–Green Infrastructure: A review of spatial data and Sustainable Planning Optimization Methods for mitigating urban heat islands*, „Sustainability”, vol. 17(1), 142. <https://doi.org/10.3390/su17010142>.
- Cao J. et al., 2019, *Green roof cooling contributed by plant species with different photosynthetic strategies*, „Energy and Buildings”, vol. 195, s. 45-50. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.04.046>.
- Colter K.R. et al., 2019, *Effects of natural and artificial shade on human thermal comfort in residential neighborhood parks of Phoenix, Arizona, USA*, „Urban Forestry & Urban Greening” Aug 1, 44, 126429. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126429>.
- Cramer M.N. et al., 2022, *Human temperature regulation under heat stress in health, disease, and injury*, „Physiological Reviews”, 102, 4, 1907-1989.
- De Munck C., et al., 2012, *How much can air conditioning increase air temperatures for a city like Paris, France?* „International Journal of Climatology”, 33, 1, 210-227. <https://doi.org/10.1002/joc.3415>.
- Dirksen M. et al., 2019, *Sky view factor calculations and its application in urban heat island studies*, „Urban Climate”, 30, 100498. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2019.100498>.
- Douglas I. et al., 2010, *Urban heat islands*. In: *The Routledge Handbook of Urban Ecology*, „Routledge”, 120-130.
- Drake J.E. et al., 2018, *Trees tolerate an extreme heatwave via sustained transpirational cooling and increased leaf thermal tolerance*, „Global Change Biology”, 24, 6, 2390–2402. <https://doi.org/10.1111/gcb.14037>.
- Dubicka M., Szymanowski M., 2003, *Miejska wyspa ciepła we Wrocławiu – struktura przestrzenna i czasowa*. W: *Postępy w badaniach klimatycznych i bioklimatycznych*. Prace Geograficzne IGiPZ PAN 188, 145-165.
- Ebisz M., Brokowska M., 2015, *Szkodliwe oddziaływanie promieniowania ultrafioletowego na skórę człowieka*, „Hygeia Public Health”, 50, 3, 467-473.
- Fang, H., et al., 2019, *An overview of Global Leaf Area Index (LAI): methods, products, validation, and applications*, „Reviews of Geophysics”, 57, 3, 739–799. <https://doi.org/10.1029/2018rg000608>.
- Fanger P.O., 1974, *Komfort Ciepłny*, Arkady, Warszawa.

- Fortuniak K., 2003, *Miejska Wyspa Ciepła – podstawy energetyczne, studia eksperymentalne, modele numeryczne i statystyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gao Z. et al., 2022, *Toward park design optimization to mitigate the urban heat Island: Assessment of the cooling effect in five U.S. cities*, „Sustainable Cities and Society”, 81, 103870. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103870>.
- Guyot, G. (1998). *Physics of the environment and climate*. Edited by J. Mason. John Wiley & Sons Ltd in association with Praxis Publishing Ltd.
- Hardin AW., Vanos JK., 2017, *The influence of surface type on the absorbed radiation by a human under hot, dry conditions*, „International Journal of Biometeorology”, 62, 1, 43–56. <https://doi.org/10.1007/s00484-017-1357-6>.
- Ji L. et al., 2024, *A state-of-the-art review of studies on urban green infrastructure for thermal resilient communities*, „Building and Environment”, 257, 111524. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2024.111524>.
- Kenny NA., et al., 2008, *Estimating the radiation absorbed by a human*, „International Journal of Biometeorology”, 52, 6, s. 491-503.
- Kozłowska-Szczęśna T., 1973, *Promieniowanie pochłonięte na obszarze Polski*. Prace Geograficzne nr 99, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław.
- Kuchcik M., Milewski P., 2016, *Miejska wyspa ciepła w Warszawie – próba oceny z wykorzystaniem Local Climate Zones*, „Acta Geographica Lodziensia”, 104, 21–33.
- Lin C., Zhang S., 2024, *Impact of green roofs and walls on the thermal environment of pedestrian heights in urban villages*, „Buildings”, vol. 14, 12, 4063. <https://doi.org/10.3390/buildings14124063>.
- Lupa P., 2020, *Wpływ zielonej infrastruktury na warunki termiczne miast północnej Wielkopolski oraz jej miejsce w lokalnej polityce klimatycznej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 52, s. 219-233. Doi: 10.14746/rprp.2020.52.13.
- Makhelouf A., 2009, *The effect of green spaces on urban climate and pollution*, „Iranian Journal of Environmental Health Science and Engineering”, 6, 1, s. 35-40.
- Mrówczyńska M., Wawer M., 2015, *Próba budowy katastru słonecznego na obszarze miasta Zielona Góra*, „Czasopismo Inżynierii Łądowej, Środowiska i Architektury”, nr XXXII, 62, 4/15, s. 321-333.
- Nojewska M., 2020, *Drzewa w mieście są naprawdę niezbędne. Dzięki nim różnica jest ogromna – Nauka jest niesamowita*. <https://nauka.rocks/drzewa-w-miescie/> (dostęp: 19.03.2025).
- Ohashi Y., et al., 2007, *Influence of Air-Conditioning Waste Heat on Air Temperature in Tokyo during Summer: Numerical Experiments Using an Urban Canopy Model Coupled with a Building Energy Model*, „Journal of Applied Meteorology and Climatology”, vol. 46, 1, s. 66-81. <https://doi.org/10.1175/jam2441.1>.
- Parsons K., (2014, *Human thermal environments*, CRC Press eBooks.
- Perkins-Kirkpatrick S.E., Lewis S.C., 2020, *Increasing trends in regional heatwaves*, „Nature Communications”, vol. 11, 3357. doi: 10.1038/s41467-020-16970-7.
- Pragati S, et al., 2023, *Simulation of the Energy Performance of a Building with Green Roofs and Green Walls in a Tropical Climate*, „Sustainability”, vol. 15, 3, <https://doi.org/10.3390/su15032006>.

- Rahman MA. et al., 2020, *Tree cooling effects and human thermal comfort under contrasting species and sites*, „Agricultural and Forest Meteorology”, 287, 107947. <https://doi.org/10.1016/j.agrformet.2020.107947>.
- Rostański A. et al., 2021, *Miasto Zielone – Miasto Zdrowe*. Wyd. Stowarzyszenie Przyjaciół i Sympatyków Ekologii „Zielona Ziemia”.
- Sharifi E., Lehmann S., 2014, *Comparative analysis of Surface urban heat island effect in Central Sydney*, „Journal of Sustainable Development”, vol. 7, 3. <https://doi.org/10.5539/jsd.v7n3p23>.
- Stache E. et al., 2021, *Comparative analysis in thermal behaviour of common urban building materials and vegetation and consequences for urban heat island effect*, „Building and Environment”, vol. 213, 108489. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.108489>.
- Szczepanowska H.B., Sitarski M., 2015, *Drzewa. Zielony kapitał miast. Jak zwiększyć efektywność pracy drzew?* Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Szymanowski M., 2004, *Miejska wyspa ciepła we Wrocławiu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2690, Studia Geograficzne 77.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. <https://population.un.org/wup/downloads> (dostęp: 19.03.2025).
- UVAg słońce, 2025, *Promieniowanie słoneczne*. <https://www.uwagaslonce.pl/pl/promieniowanie-uv/> (dostęp: 19.03.2025).
- Wai CY., et al., 2022, *A systematic review on the existing research, practices, and prospects regarding urban Green Infrastructure for Thermal Comfort in a High-Density Urban context*, „Water”, 14, 16, 2496. <https://doi.org/10.3390/w14162496>.
- Winbourne JB., et al., 2020, *Tree transpiration and urban Temperatures: current understanding, implications, and future research directions*, „BioScience”, 70, 7, s. 576-588. <https://doi.org/10.1093/biosci/biaa055>.
- Wong NH., et al., 2002, *Investigation of thermal benefits of rooftop garden in the tropical environment*, „Building and Environment”, 38, 2, s. 261-270. [https://doi.org/10.1016/s0360-1323\(02\)00066-5](https://doi.org/10.1016/s0360-1323(02)00066-5).
- Wong NH., et al., 2009, *Thermal evaluation of vertical greenery systems for building walls*, „Building and Environment”, 45, 3, 663–672. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2009.08.005>.
- World Bank Group, 2025, *Global Solar Atlas: Poland*. <https://globalsolaratlas.info/download/poland> (dostęp: 19.03.2025).
- Yang J. et al., 2015, *Environmental impacts of reflective materials: Is high albedo a ‘silver bullet’ for mitigating urban heat island?* „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 47, s. 830–843. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.03.092>.
- Zheng Z. et al., 2021, *Large model structural uncertainty in global projections of urban heat waves*, „Nature Communications”, 12, 3736. doi: 10.1038/s41467-021-24113-9.
- Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji Narodowej. (2025). *Wymiana ciepła w atmosferze*. <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D1DJZKNC3> (dostęp: 19.03.2025).
- Zölch T et al., 2018, *Designing public squares with green infrastructure to optimize human thermal comfort*, „Building and Environment”, 149, s. 640-654. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2018.12.051>.

## GREEN INFRASTRUCTURE AND REDUCING THE EFFECTS OF HIGH TEMPERATURE IN THE CITY

### Summary

Due to ongoing climate change, hot waves (heat waves) are occurring more frequently, negatively affecting the human body. Urban residents experience these effects particularly severely, as built-up areas contribute to the formation of so-called urban heat islands. This phenomenon primarily results from the development of green spaces and the reduction of seminatural surfaces, leading to intensified city heating and hindering natural cooling processes. This article discusses the heat balance of solar radiation and the impact of elevated temperatures on the human body. It also presents the mechanisms behind urban heat island formation and strategies for mitigating their effects. One of the key solutions is the implementation of Green Infrastructure, which includes trees, parks, gardens, and green roofs. Such measures help lower air temperatures, improve thermal comfort for residents, and minimize the adverse effects of prolonged heatwaves. The role of greenery in cities is particularly important during periods of high temperature and humidity. Vegetation acts as a natural climate regulator by providing shade, increasing humidity, and reducing surface heating. Therefore, it is crucial to incorporate strategies into urban planning that maximize the potential of Green Infrastructure. This article examines selected aspects of Green Infrastructure implementation in cities, highlighting its significance in mitigating the effects of climate change and enhancing the life for residents.

**Keywords:** green infrastructure, solar radiation, radiation heat balance, heat load



Anita GLIWA<sup>1</sup>, Barbara ŚWIT-JANKOWSKA<sup>2</sup>

## WYBRANE ASPEKTY STRATEGII ROZWOJU RUCHU PIESZEGO POPRAWIAJĄCE STAN OBECNY

Mobilność piesza jest przedmiotem multidyscyplinarnego wysiłku wielu organizacji i powinna przekładać się na zdrowe i lepsze życie na terenach miejskich i wiejskich. Tematem artykułu jest ocena wybranych kierunków rozwoju obecnej polityki pieszej w Polsce i przedstawienie elementów, które mają na celu zwiększenie atrakcyjności poruszania się pieszo, tworząc lepsze warunki do spaceru zarówno w czasie wolnym, jak i w drodze do i z pracy. W tekście poruszono zagadnienia związane z doбором odpowiednich narzędzi planistycznych mogących zachęcić pieszych do aktywności oraz zasadność tworzenia strategii rozwoju ruchu pieszego. Zaproponowane schematy łączenia zielonych przestrzeni publicznych i prywatnych, zielone korytarze i spójna sieć piesza, optymalizacja dojazdów pieszych, ścieżki i szlaki terenów wiejskich oraz wayfinding umiejętnie wykorzystane w planowaniu przestrzennym wniosą wiele do poprawy i promocji ruchu pieszego w zgodzie z teorią „miasta przyjaznego pieszym” i „okolicy przyjaznej wędrowaniu”. W pracy określono również założenia planowania, wdrażania i ewaluacji projektu poprawy przestrzeni pieszej, który przyniesie korzyści materialne, społeczne, środowiskowe i ekonomiczne.

**Słowa kluczowe:** mobilność piesza, zielona przestrzeń publiczna, znoszenie barier, turystyka piesza, wędrowanie

### 1. WPROWADZENIE

Przemieszczanie się pieszo<sup>3</sup> jest najłatwiejszym rodzajem podróżowania i podniesienia kondycji. Piesza wędrowka poprawia zdrowie fizyczne i psychiczne oraz redukuje presję, którą na środowisko wywierają mechaniczne formy transportu. Jest dobra

<sup>1</sup> Słuchaczka studiów podyplomowych Planowanie przestrzenne – trendy, legislacja, nowe technologie w latach 2024-2025, Wydział Architektury, Politechnika Poznańska. ORCID: 0009-0001-3837-0176.

<sup>2</sup> Wydział Architektury, Politechnika Poznańska, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0003-0683-7584.

<sup>3</sup> W niniejszym tekście termin „piesi” odnosi się do osób podróżujących pieszo, biegających, poruszających się na wózku lub skuterze inwalidzkim lub w wózku dziecięcym w tempie podobnym do spacerowego (ok. 5km/h).

dla indywidualnego człowieka i dla społeczności. Nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych i najczęściej jest powszechnie dostępna. Życie w mieście oznacza akceptację pewnego poziomu dysfunkcji, jaką jest brak zdrowego ruchu, długie podróże komunikacją publiczną lub samochodem, złe wykorzystanie przestrzeni i marnowanie czasu. Praca przedstawia analizę wybranych problemów, których rozwiązanie może przyczynić się do podniesienia atrakcyjności mobilności pieszej i poprawić dostępność celów pieszej podróży<sup>4</sup>.

Problemy badawcze podejmowane w pracy mieszczą się w dziedzinie nauki określanej jako „gospodarka przestrzenna” i dotyczą takich aspektów działalności, jak:

- **Aspekt architektoniczno-urbanistyczny** – transformacja uwzględniająca wartości komunikacji pieszej i wspierająca racjonalne kształtowanie przestrzeni.
- **Aspekt ekonomiczny** – racjonalne wykorzystanie środowiska przez właściwe rozmieszczenie środków trwałych.
- **Aspekt społeczny** – narzędzie zaspokajania celów społecznych i zaspokajania potrzeb i aspiracji ludzkich.

Celem strategii rozwoju ruchu pieszego jest zwiększenie liczby osób korzystających z aktywności i ruchu na świeżym powietrzu poprzez stworzenie spójnej, bezpiecznej, zdrowej, wielowątkowej, atrakcyjnej, nowoczesnej i rozwijającej region turystycznie i ekonomicznie sieci mobilności pieszej. **Główny cel** artykułu stanowi zwrócenie uwagi na to, jak ważne jest odwrócenie trendu, który sprowadza piesze przemieszczanie do formy uzupełniającej komunikację publiczną, podkreślenie, że zdrowie i bezpieczeństwo pieszego powinny być priorytetem, uświadomienie potencjału rozwoju ruchu pieszego oraz podkreślenie jak ważne jest powstania pieszej strategii narodowej i gminnych planów sieci komunikacji pieszej spójnych w skali gminy i województwa. Przedmiot i zakres badań ze względu na formę krótkiego artykułu muszą być ograniczone do wybranych elementów problematyki dotyczącej struktur przestrzennych służących pieszem w Polsce ze wskazaniem kierunku najszybszej poprawy i zaplanowaniu rozwoju zwiększającego istniejący zasób.

Strategia ruchu pieszego ma zastosowanie uniwersalne, ale powinna uwzględniać narodowe i lokalne uwarunkowania. **Zakres badań** obejmuje analizę wybranych przykładów szczególnych ze wskazaniem dobrych praktyk oraz przykład możliwości rozwiązania konkretnego przypadku; dotyczy skali planistycznej i zagadnień, które z punktu widzenia wpływu, są w gestii samorządowych wydziałów planowania. Metody i techniki badań w zakresie gromadzenia materiałów źródłowych to studia literatury, w zakresie prowadzenia analizy – obserwacje bezpośrednie i analiza porównawcza; w zakresie sposobu wnioskowania – indukcja – analiza przypadków szczególnych i uogólnianie wniosków, w zakresie prezentacji wyników – metoda opisowa + załączniki graficzne.

<sup>4</sup> Podczas gdy mobilność koncentruje się na ogólnym przemieszczaniu się, dostępność obejmuje mniej namacalne elementy podróży, takie jak czas podróży, koszt, opcje, wygodę i ryzyko.

W celu osiągnięcia zamierzonych celów badawczych zdefiniowano następujące pytania badawcze, a następnie sformułowano wynikające z nich robocze hipotezy badawcze:

- Czy obecne narzędzia planistyczne pozwalają na planowanie i rozbudowę sieci infrastruktury, która zachęci pieszych do aktywności i wędrowania?
- Czy istnieje potrzeba powstania spójnej strategii rozwoju ruchu pieszego od szczebla krajowego do lokalnego?

Hipotezy badawcze:

- Narodowa strategia rozwoju ruchu pieszego, wpisana w zrównoważony rozwój i umocowana w idei ładu przestrzennego, powinna powstać, bo istniejące ustawodawstwo nie jest efektywnym narzędziem do rozwoju polityki pieszej.
- Potencjał rozwoju ruchu pieszego nie jest współcześnie w pełni wykorzystany – strategia powinna zostać stworzona w sposób spójny, zintegrowany z innymi istotnymi dyscyplinami, być wsparta systemowym wdrożeniem, kontrolą jakości wdrożenia oraz działaniami korygującymi i naprawczymi (procesy samo-kontroli i samokorekty). Strategia ta musi uwzględniać szczególne polskie uwarunkowania kulturowe, geograficzne i ekonomiczne.
- Proste schematy mogą znacząco poprawić przestrzeń pieszych zarówno w mieście jak i w obszarach wiejskich.

## 2. ZARYS PROBLEMATYKI BADAWCZEJ

**Brak zrównoważonego rozwoju ruchu pieszego.** Współczesne miasta rozwijają politykę propieszą inwestując w wysokiej jakości infrastrukturę pieszo-rowerową. Ruch pieszy zaczyna być postrzegany jako fundament komunikacji miejskiej. W teorii zrównoważonego rozwoju współczesnego miasta promuje się zmniejszenie używania prywatnego samochodu i priorytet dla transportu publicznego, rowerzystów i pieszych. Dodatkowo warto wziąć pod uwagę, że strategię propieszę dotyczą głównie miast, a przecież przedmieścia i wsie, szczególnie te wokół miast, to ogromny pomijany potencjał pieszości.

Przegląd standardów pieszych wybranych miast pokazuje, że polityka propieszą kładzie punkt nacisku na rozwój infrastruktury pieszej głównie jako formy krótkich dojazdów wspomagających transport publiczny z zaniedbaniem aspektów związanych z rekreacją i sportem (dostęp do otwartych terenów zielonych) oraz zdrowiem i kondycją (poprawa zdrowia i kondycji poprzez wędrowkę). Transformacja współczesnego miasta zbyt często odbywa się kosztem pieszego, jego zdrowia i jakości życia.

Z raportu Ministerstwa Sportu i Turystyki (Poziom aktywności fizycznej Polaków 2024) wynika, że wśród Polaków powyżej 15. roku życia 64% regularnie podejmuje aktywność fizyczną w celu przemieszczania się. W tym celu 61% chodzi pieszo, a 4% jeździ na rowerze. Regularne spacerowanie w czasie wolnym deklaruje 27% badanych.

Z badania statystycznego SUMP dla MOFT (s. 27) Z przywołanego badania wynika, że mieszkańcy MOFT najczęściej wykorzystują do przemieszczania się samochód osobowy, którym realizują niemal połowę swoich codziennych podróży (47,6%). Udział transportu zbiorowego sięga 13,8%, zaś rower lub hulajnoga jest środkiem transportu w 5,4% podróży. Warto zwrócić uwagę na fakt, że pieszo realizowanych jest aż 31,9% podróży. Jest to wynik korzystny z punktu widzenia zrównoważonej mobilności. Mimo takich statystyk większość miast nadal koncentruje się na rozwoju komunikacji rowerowej nieproporcjonalnie bardziej niż na rozwoju ruchu pieszego.

**Zanieczyszczenie powietrza.** Współczesne miasto nie jest przygotowane do poruszania się po nim pieszo również ze względu na ewentualne zagrożenia dla zdrowia. Aktywność fizyczna w pobliżu dróg, w zanieczyszczonym spalinami powietrzu, wpływa negatywnie szczególnie na funkcje oddechowe i może powodować występowanie takich symptomów, jak kaszel, ucisk w klatce piersiowej, świszczący oddech<sup>5</sup>. Długoterminowy wpływ spalin na zdrowie jest mniej zbadany, ale dowody wskazują, że z czasem zanieczyszczone powietrze może wpłynąć na system odpornościowy i badania łączą to z podwyższonym ryzykiem dla zdrowia w zakresie chorób serca, astmy, otyłości, pogorszenia funkcji poznawczych oraz choroby układu krążenia i oddechowego [Sinharay, Gong (red.) 2018].

Zarówno zdrowi ludzie, jak i ci cierpiący na chroniczne choroby układu oddechowego, powinni zminimalizować przebywanie na ulicach z wysokim poziomem zanieczyszczeń, ponieważ ogranicza to lub niweluje korzyści krążeniowo-oddechowe wynikające z pozostawania w ruchu [Taino (red.) 2015].

**Nawierzchnia.** Kolejne zagrożenie to rodzaj nawierzchni, która ma wpływ na zdrowie osoby idącej lub biegnącej. Niewiele jest badań sprawdzających efekty różnych terenów na zdrowie kolan biegacza, ale są badania dotyczące presji na stopy i nogi oraz związane z tym kontuzje. Większość z nich sugeruje, że bieganie po trawie, ścieżkach z trocin czy bieżni może być bezpieczniejsze niż bieg po betonie, ponieważ zmniejsza obciążenie układu mięśniowo-szkieletowego i powoduje mniejszy nacisk na stopy [*Research in Sports Medicine*, fracturehealing.ca [dostęp: 20.12.2024]. Elastyczne i przepuszczalne nawierzchnie w miejscach, gdzie intensywność ruchu na to pozwala, wspomogłyby zdrowie chodzących przy jednoczesnym zwiększeniu powierzchni biologicznie czynnych poprzez rozszczelnienie oraz zagospodarowanie/rekultywację powierzchni i terenów nieprzepuszczalnych.

**Zdrowie psychiczne.** Nie mniej ważnym problemem współczesnego miasta jest zagrożenie dla zdrowia psychicznego spowodowane m.in. brakiem aktywności fizycznej, stłoczeniem na małej przestrzeni zabudowanej oraz w środkach

<sup>5</sup> Podczas igrzysk olimpijskich w Rio de Janeiro i Pekinie dla poprawienia jakości powietrza zamknięto fabryki i ruch samochodowy. Dowody wskazywały, że wdychanie spalin mogło zwiększać tętno i oddech sportowców.

komunikacji zbiorowej – wśród zarazków roznoszonych przez tłum, w hałasie, w stresie, z narażeniem na kolizje z pojazdami. Jeśli miasto nie oferuje wyjścia z tego urbanistycznego potrzasku, ludzie tracą możliwość psychicznej dekompresji oraz odpoczynku. Wędrowanie i otwarta przestrzeń to narzędzie przeciwdziałające problemom depresji i przebudzowania, które są „chorobą” współczesnych czasów i dotyczą coraz młodsze osoby<sup>6</sup>. Dopóki świadomość potrzeby ruchu nie wzrośnie na tyle, aby każde osiedle miało swoją bezpłatną siłownię i basen dla mieszkańców<sup>7</sup>, spacer i wędrowanie pozostanie jedyną formą, którą można zaferować natychmiast i najtaniej.

**Problem wykluczenia.** Poświęcenie dobra jednostki w imię celów klimatycznych może powodować obszary wykluczenia i zamknięcie ludzi o ograniczonej mobilności w ramach dojazdów koniecznych. Dotyczy to osób bardziej wrażliwych na stresujące sytuacje, jak osoby starsze czy dzieci, ale również niezależnie od wieku osoby dotknięte niepełnosprawnością czy chorobą. Takie osoby potrzebują przyjaznego i spokojnego miejsca do aktywności na świeżym powietrzu, gdzie można spacerować w spokoju i w swoim tempie, bez konfliktu z pojazdami, i w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. Ten typ wrażliwego klienta docelowego musi być ujęty ze szczególną troskliwością w strategii rozwoju mobilności pieszej, jeśli ma ona być nazywana „zrównoważoną”.

**Wyspy „pieszości”** [Skrzypek (red.) 2016, s. 42]. Na etapie planowania, projektowania i zatwierdzania nowych inwestycji zbyt mało uwagi poświęca się bezpiecznej i komfortowej infrastrukturze dla ruchu pieszego w kontekście większym niż sama inwestycja. Skutkuje to oderwaniem pieszych od otoczenia, brakiem kontynuacji ciągów pieszych, wydłużaniem tras, niedostosowaniem do potrzeb, a w konsekwencji utratą walorów konkurencyjności ruchu pieszego. Do wielu miejsc poza wyspą pieszości trzeba dojechać samochodem, bo spacer byłby przykrym lub niebezpiecznym doświadczeniem.

**Grodzenie.** Kolejnym problemem jest grodzenie obszarów miejskich (np. osiedli mieszkaniowych) i wiejskich (np. zabudowa wzdłuż głównej drogi) utrudniające optymalizację przebiegu dogodnych tras pieszych oraz szybkich dojazdów do otwartych terenów zielonych. Nadkładanie drogi spowodowane brakiem optymalizacji dojazdów i przejść koniecznego przez tereny prywatne zniechęca pieszych, szczególnie tych mniej sprawnych. Grodzenie obszarów wiejskich (np. zabudowa i ogrodzenia wzdłuż dróg), zmusza pieszych do poruszania się wzdłuż jezdni i stanowi dodatkowe zagrożenie w przypadku klęsk żywiołowych oraz zagrożeń terrorystycznych, utrudniając ucieczkę z miejsc zagrożonych (ludziom i zwierzętom) oraz dostęp służbom ratowniczym. Osobnym problemem są bezprawne wygrodzienia linii

<sup>6</sup> Przykładem jest kampania w mediach społecznościowych „Going on a stupid walk for my stupid mental health” #StupidWalkChallenge

<sup>7</sup> Zmiana funkcji pralni czy wózkowni na pomieszczenie do ćwiczeń to sposób, aby podnieść zdrowie mieszkańców. Mała siłownia powinna być standardem w budownictwie. Duże osiedla powinny oferować siłownię oraz basen [Residential Gym Design 2024].

brzegowej, dotykające zarówno dzikie zwierzęta jak i ludzi – pozbawiając ich możliwości korzystania za atrakcyjnych terenów rekreacyjnych wzdłuż jezior i rzek.

**Brak polityki rozwijającej kulturę pieszą.** We współczesnym podejściu władz miejskich można zauważyć brak polityki zmierzającej do rozwijania szeroko rozumianej kultury pieszej. Niewielki dostęp do informacji o potencjalnych celach znajdujących się w okolicy miejsca zamieszkania, o ich atrakcyjności, bezpieczeństwie oraz odległości i przewidywanym czasie dotarcie do nich utrudnia podjęcie decyzji o rozpoczęciu aktywności pieszej. Klimat i poziom zanieczyszczenia środowiska nie polepszy się w najbliższym czasie, ale planowanie przestrzenne może złagodzić niekomfortowe warunki pieszej komunikacji. Potrzebna jest spójna i tania bazowa infrastruktura, którą można polepszać w miarę zdobywania funduszy. Podstawą jest informacja o kierunku wędrówki, o istnieniu miejsc do odpoczynku i schronienia, dostępności wody do picia, gastronomii, toaletach, informacja o statusie terenu publicznego, np. możliwości przejścia przez teren prywatny oraz wskazanie możliwości parkowania czy nocowania. Wiele elementów potrzebnych do stworzenia spójnej strategii stawiającej pieszego w centrum uwagi już w Polsce istnieje – mimo tego, że są one często fragmentaryczne i przypadkowe, to stanowią dobrą podstawą do rozpoczęcia pracy. Spacer wśród pól uprawnych, łąk, ogrodów, wokół jezior czy choćby wzdłuż brzegu morskiego świetnie spełnia cele zdrowego ruchu. Każde dojście w mieście, które nie prowadzi wzdłuż zanieczyszczonych spalinami ulic, jest krokiem w dobrą stronę i powinno być uwzględnione w planowaniu przestrzennym.

### 3. TEORETYCZNE PODSTAWY POLITYKI PIESZEJ (STAN BADAŃ)

W planowaniu urbanistycznym zarówno akademicy, jak i praktycy od dawna przedstawiali koncepcje miast przyjaznych pieszym, które po wdrożeniu miały pomóc w osiągnięciu celu, jakim jest zrównoważona, zdrowa i komfortowa urbanizacja. Przegląd proponowanych rozwiązań można rozpocząć od idei miasta – ogrodu Ebenezera Howarda, która wywarła duży wpływ na urbanistykę w pierwszym kwartale XX w., poprzez Le Corbusiera i jego radykalne miasto współczesne promujące udroźnienie centr miasta i zwiększenie zagęszczenia ludności w celu zredukowania zużycia przestrzeni przy jednoczesnym zapewnieniu łatwości w przemieszczaniu się oraz zwiększeniu ilości terenów zielonych [Wolszczak-Karasiewicz 2018]. Współczesne rozwiązania rozwijają powyższe zagadnienia, w różnym stopniu uwzględniając również problematykę aktywności pieszej. Jedną z najbardziej popularnych jest idea **miasta 15-minutowego** (FMC lub 15mC), promowana przez Carlosa Moreno, zgodnie z którą większość potrzeb codziennego użytku i usług powinna być dostępna

w ramach 15-minutowego spaceru, jazdy rowerem albo publicznego transportu [Pozoukidou, Chatziyiannaki 2021]. W koncepcji **TOD** (Transit-oriented development), zapoczątkowanej pod koniec lat 80. XX w. i będącej filarem nowoczesnego planowania i urbanistyki, wspiera się lokowanie terenów mieszkalnych w pobliżu ośrodków tranzytowych i tym samym uniezależnienie mieszkańców od indywidualnych środków transportu [Calthorpe 1997]. Inne podejście można zauważyć w koncepcji zaopatrzenia ludzi w dostęp do terenów zielonych Cacila Konijnendijka (leśnika miejskiego) – **3-30-300**, zgodnie z którą każdy człowiek powinien z miejsca zamieszkania widzieć trzy drzewa o odpowiedniej wielkości, okolica powinna być w 30% pokryta przez korony drzew, a odległość do najbliższego parku lub otwartej przestrzeni zielonej nie powinna przekraczać 300 m [IUCN 2021, Konijnendijk 2022].

Obok wspomnianych powyżej koncepcji planowania miast aspekty związane z aktywnością pieszą są zawarte również w ogólnych zasadach planowania przestrzennego.

**Ład przestrzenny** to „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 2, pkt 1]. Adresatem zachowania ładu przestrzennego są organy władzy publicznej powołane z woli ustawodawcy do wykonywania zadań publicznych w sferze planowania przestrzennego. Najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego w Polsce miała być Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [Uchwała 2011]. Niestety, jest ona już nieaktualna, bo w 2024 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zostało podzielone na dwa ministerstwa i obecnie w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej powstaje Koncepcja Rozwoju Kraju 2050.

**Rozwój zrównoważony.** Ma on polegać na odpowiednim i świadomym kształtowaniu relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, środowiskiem (nie tylko przyrodniczym, ale także sztucznym, wytworzonym przez człowieka) oraz zaspokojeniem różnego typu potrzeb ludzkich, decydujących w znacznym stopniu o jakości życia. W rozwoju zrównoważonym zakłada się, że żadna ze sfer działalności człowieka (społeczna, gospodarcza i ekologiczna) nie będzie się rozwijać kosztem pozostałych. Dlatego też rozwój zrównoważony pojmować można jako swego rodzaju megalad, integrujący ład społeczny, gospodarczy, ekologiczny, instytucjonalny i ład przestrzenny [Markowski 2003].

Kluczowym dla zrównoważonego rozwoju sektorem gospodarki jest transport. Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT) przedstawiła koncepcję i zasady zrównoważonego systemu transportu [Urbanek 2019]. Na fundamencie pojęcia zrównoważonego transportu wyrosła koncepcja zrównoważonej mobilności miejskiej, będąca niejako odpowiedzią na postępujący w szybkim tempie proces urbanizacji, któremu towarzyszy wzrost zanieczyszczenia

i pogorszenie jakości środowiska naturalnego, a co za tym idzie – obniżenie poziomu jakości życia w miastach<sup>8</sup>.

**Plany zrównoważonej mobilności miejskiej – SUMP<sup>9</sup>** koncentrują się na wzroście wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska. Niestety, zawężają mobilność pieszą do zagadnień dojazd do komunikacji publicznej lub krótkich dojazd zamiast komunikacji publicznej. Nie zastąpią one narodowej strategii rozwoju ruchu pieszego, gdyż koncentrują się na eliminacji transportu z miasta przez ograniczeniu potrzeby przemieszczania się ludzi a nie na motywowaniu pieszych do spędzania czasu w ruchu w zdrowym środowisku i dla przyjemności. Minusem planów jest fakt, że dotyczą poszczególnych obszarów miejskich i powstają w izolacji.

**Jakość życia.** Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców w przestrzeni życiowej, czyli jakość życia jest miarą jakości struktury przestrzennej. Zdrowie jest obiektywną potrzebą a jego pogorszenie ma oczywiste przełożenie na jakość życia. Jak podaje Ministerstwo Sportu i Turystyki w raporcie dotyczącym poziomu aktywności fizycznej Polaków w 2023 r. regularne spaceruje w czasie wolnym deklaruje 29% badanych. Mimo że Polacy doceniają wartość wysiłku fizycznego i ruchu na świeżym powietrzu, większość (59%) odpoczywa w sposób bierny i w ogóle nie uprawia sportu ani żadnych ćwiczeń służących sprawności ruchowej. Już te dane powinny być powodem do stworzenia narodowej strategii pieszej w celu uaktywnienia jak największej liczby ludzi [Karbowicz 2023].

**Ramy prawne** tego opracowania określają przede wszystkim przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego [Ustawa 2023], ale również poruszają zagadnienia należące do dziedzin uzupełniających projektowanie i regulowane innymi przepisami prawa. Fundamentalny dla tej pracy jest art. 13f, pkt 3 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który określa gminne standardy dostępności działki do zieleni publicznej. W zakresie dostępu do linii brzegowej praca opiera się na ustawie Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. Dodatkowo pod uwagę wzięto również PATH (Partnership for Active Travel and Health) – porozumienie rządów i miast dedykowane rozwijaniu ruchu pieszego i rowerowego, jako rozwiązania dla wyzwań związanych z klimatem, zdrowiem i wykluczeniem. Polska w 2022 r. podpisała to porozumienie i tym samym zgodziła się stworzyć **zintegrowane i spójne strategie, zawierające plany, finansowanie i konkretne działania dla ruchu pieszego i rowerowego**. Czas na wprowadzenie strategii w życie to rok 2035 [pathforwalkingcycling.

<sup>8</sup> Z analiz Polskiego Instytutu Ekonomicznego wynika, że proces urbanizacji w Polsce postępuje w sposób chaotyczny i niezaplanowany, co oprócz pogłębienia jego negatywnych skutków generuje wysokie koszty.

<sup>9</sup> Sustainable urban mobility planning (SUMP) weszły w życie promowane przez UE i ujęte w ramach kamienia milowego E5G w Krajowym Planie Odbudowy (KPO, Rada UE przyjęła 17 czerwca 2022 r.).

com, dostęp: 18.09.2024]<sup>10</sup>. Porozumienie PATH daje zielone światło do tworzenia strategii ruchu pieszego.

## 4. ANALIZA WYBRANYCH PRZYPADKÓW

### 4.1. Modele międzynarodowe

**MODEL BRYTYJSKI** Model strategii pieszej (open access land) na Wyspach Brytyjskich ma długą i bogatą tradycję niedawno uregulowaną prawnie<sup>11</sup>. Światowej sławy sieci ścieżek i szlaków łączą wsie, miasteczka i miasta i sięgają daleko w tereny niezamieszkałe, poza pasem dróg samochodowych. Są one dodatkowo wsparte oznaczeniami publicznego przejścia przez tereny prywatne oraz informacjami o kierunkach i odległościach. Zostały one przygotowane tak, aby użytkownicy czuli się wolni, bezpieczni i mile widziani w odkrywaniu uroków kraju; a dostępność obejmuje wszystkie grupy wiekowe. W system zgłaszania, wytyczania i oznakowania szlaków włączone są organizacje społeczne, istnieje również wsparcie prawne dla negocjacji warunków przejść przez tereny prywatne i finansowanie utrzymania tych przejść w odpowiedniej kondycji.

**The Accessible Natural Greenspace Standards.** Standardy dostępnej naturalnej przestrzeni zielonej określają, że każdy powinien mieszkać w odległości do 300 m od najbliższego terenu naturalnej zieleni o wielkości większej niż 0,25 ha. Na każde 1000 osób powinny być dostępne przynajmniej 2 ha obszaru zieleni dostępnej publicznie. W odległości do 5 km wielkość obszaru dostępnego to 100 ha, a w odległości do 10 km wielkość obszaru wzrasta do 500 ha. Są to krajowe zalecenia do dopasowania do warunków lokalnych oraz racjonalnych przesłanek, jak rzeczywiste zapotrzebowanie, jakość dostępnych terenów zielonych, możliwości technicznych i finansowych z ich pozyskaniem i utrzymaniem związanych.

**National Trails (Szlaki Narodowe)** to oferta dla pieszych składająca się z 16 długodystansowych Szlaków Narodowych łączących tereny o otwartym dostępie. Są to odpowiedniki naszych szlaków PTTK [[nationaltrust.org.uk/visit/walking](http://nationaltrust.org.uk/visit/walking), dostęp: 18.09.2024].

<sup>10</sup> Ze względu na opieszałość powstawania strategii dla ruchu pieszego i rowerowego powstał Active Travel NDC Template (schemat strategii aktywnego podróżowania), który może asystować w wypracowaniu strategii mobilności pieszej podając gotową do adaptacji ramę strategii i działań związanych z jej wdrażaniem i monitorowaniem. Pomocne mogą być wspomniane już Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

<sup>11</sup> Open access land (teren o otwartym dostępie) zyskał umocowanie prawne i piesi są zachęceni do zejścia z ubitych szlaków i wędrowania po otwartych terenach zielonych. Po latach kampanii społecznych uchwalono przepisy rozszerzające publiczne wejście na większość terenów w Zjednoczonym Królestwie [the Countryside and Rights of Way Act (2000) i the Land Reform (Scotland) Act (2003)].

**Town and Village Greens.** Dostępne dla pieszych są również tereny zielone miast i wsi. W Internecie są przedstawione trasy do samodzielnej wędrowki. Można przyłączyć się do innych i iść w grupie spontanicznie zwołanej lub prowadzonej przez wyszkolonego lidera [ramblers.org.uk, dostęp: 18.09.2024]

Wielka Brytania to przykład, jak bez drogich i wątpliwych ekologicznie rozwiązań można stworzyć sieć powiązań pieszych umożliwiających wędrowanie praktycznie z każdego miejsca kraju i przekształcić je w narodowy produkt turystyczny. Widoczne przy drodze wejścia na piesze ścieżki publiczne zachęcają do zatrzymania się i spaceru.

**MODEL AZJATYCKI.** Duże i zatłoczone miasta Azji muszą mierzyć się z brakiem miejsca i dużą liczbą pieszych. Potrzeba pogodzenia sprzeczności doprowadziła do wypracowania interesujących rozwiązań oddzielających ruch pieszy od pojazdów wynosząc go ponad jezdnie i szyny metra. Miasta są bardziej skondensowane, ale również wypełnione zielenią.

**Hongkong** jest doceniany jako modelowa przestrzeń dla ruchu pieszego, traktowanego jako zaplanowana aktywność. Rozdział 8 *The Hong Kong Planning Standards and Guidelines* [Planning Department 2011] określa spójne i zintegrowane podejście do planowania ruchu pieszego przez politykę rozwoju projektu od planowania, projektu, wdrożenia, zarządzania i utrzymania. Dzięki tej praktyce miasto stworzyło wielopoziomową, bezkolizyjną sieć powiązań pieszych obejmującą duże obszary wokół centrów aktywności i hubów transportowych.

Kierunek rozwoju ruchu pieszego jest tu efektem rygorystycznego całościowego i zintegrowanego planowania kontrolowanego przez rząd, który dodatkowo przez system dzierżawy ma wpływ na prywatnych deweloperów, którzy są zobowiązani dedykować pewną część wewnętrznej i zewnętrznej przestrzeni miastu. Hongkong jest z założenia miastem TOD. Transport publiczny już 10 lat temu obsługiwał ponad 90% dziennych podróży, a ich średni czas nie przekraczał 43 minut [Tan, Xue 2014, s.723]. Tuż po II wojnie światowej sklepy zaczęły przenosić się z parteru na piętra powyżej, gdzie piesi mogli spokojnie przemieszczać się oddzieleni od ruchu kołowego [Clarke 1965, s. 55]. Bezkolizyjne skrzyżowania były rozwiązaniem konfliktu pomiędzy samochodem i pieszym. W 1990 r. opracowano dokument *Metroplan*, w którym zawarto strategię i standardy komunikacji miejskiej. Uwzględniono wydzielone ulice tylko dla ruchu pieszego i ruch pieszy przez budynki. Strategię tę rozwijano w kolejnych latach tworząc w praktyce ideę, która integruje kładki piesze, podia, przestrzenie metra, parkingi, atria, lobby budynków w zunifikowane środowisko piesze. *Metroplan* również przewidywał rozbudowę wielopoziomowego systemu pieszego zintegrowanego z najważniejszymi punktami przesiadkowymi i przestrzenią komercyjną. Publiczne drogi piesze obsługują różne funkcje na różnych poziomach i rozwarstwiają środowisko urbanistyczne. Pieszy jest chroniony przed hałasem i zanieczyszczeniami powietrza, w dużej części porusza się w klimatyzowanym środowisku. Przestrzeń publiczna jest przestrzenią wystaw i publicznych wydarzeń. System wayfinding jest spójny

i klarowny, dzięki czemu piesza nawigacja w mieście jest możliwa i łatwa również dla osób nieznających chińskiego. Tereny zielone i rekreacyjne również zostały wyniesione na tereny podium. Hongkong wypracował strategię, aby stać się najbardziej zielonym miastem Chin.

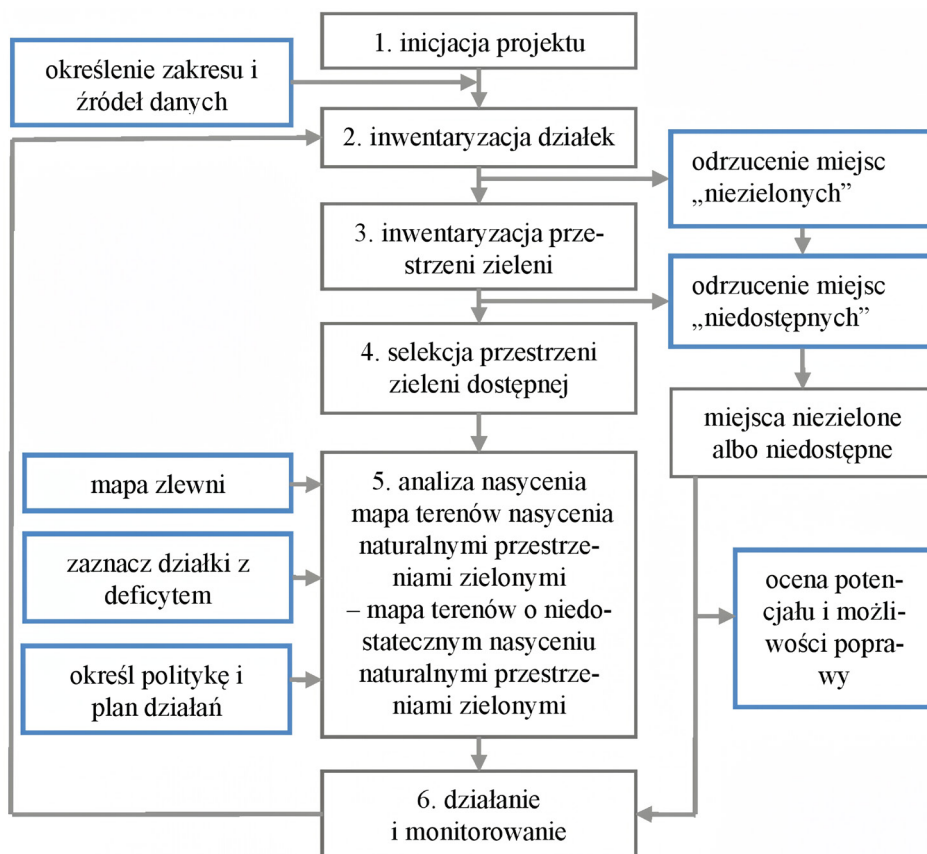
Kolejnym dobrym dla ruchu pieszego rozwiązaniem, niejako wymuszonym przez warunki naturalne, jest fakt dużego zagęszczenia tkanki miejskiej wzdłuż wybrzeża z pozostawieniem dużej ilości zielonej przestrzeni otwartej wewnątrz łądu. Blisko 40% powierzchni Hongkongu jest zarezerwowane dla terenów przyrodniczych i rekreacji. Daje to możliwość w prosty sposób wydostania się z terenów zurbanizowanych na wieś, na zielone góryste tereny wewnątrz łądu lub swobodny spacer wzdłuż linii brzegowej.

**MODEL AUSTRALIJSKI.** Australijskie miasta są skomunikowane jak każde nowoczesne miasto i nie wypadają najlepiej w rankingach, bo są zbyt rozległe, aby komunikacja i usługi były łatwo osiągalne pieszo i żeby były ekonomicznie uzasadnione. Interesujące rozwiązanie w postaci darmowego transportu publicznego w ścisłym centrum miasta zastosowano w Perth. Zabieg ten skutecznie ograniczył liczbę samochodów w centrum i zwiększył atrakcyjność pieszych podróży.

Ciekawym wątkiem jest to, w jaki sposób Australia postawiła na rozwój turystyki regionalnej promując model bardzo przyjazny pieszym i turystom zmotoryzowanym. Wędrówka samodzielna (*self-guided walk*) pod hasłem „idź swoją drogą” (*follow your path*) pozwala odkrywać najpiękniejsze zakątki kraju. Trasy są przygotowane, odpowiednio oznaczone i opisane, a także wyposażone w toalety i bardzo często również w wodę pitną. Noc spędza się w aucie lub namiocie, a większość parków narodowych oferuje dedykowane pola kempingowe. Lokalni producenci i rzemieślnicy zapraszają po drodze na pokazy i degustacje – w ten sposób wędrówka i turystyka rozwija ekonomicznie region. Jest to model, którego implementacja w Polsce wniosłaby wiele dla rozwoju kultury pieszego wędrowania i turystyki pieszo – samochodowej.

#### 4.2. Problematyka mobilności pieszej w Polsce – łączenie i otwieranie przestrzeni

Polska ma olbrzymi niewykorzystany potencjał do rozwoju mobilności pieszej przez dostęp do terenów otwartych. W każdym mieście, miasteczku czy wsi są atrakcyjne cele spacerów, które powinny być zauważone i połączone w sieć pieszych dojsć najprościej jak można z unikaniem tras wzdłuż jezdni i jeśli tylko możliwe zielonym korytarzem. Ilość dojsć, spójność i oznakowanie są tu dużo ważniejsze niż jakość. Spójna sieć powiązań pieszych może funkcjonować w formie ścieżek o przepuszczalnej nawierzchni, a w miarę dopływu funduszy jakość jej infrastruktury będzie się polepszać. Schemat tworzenia sieci zieleni publicznej dostępnej dla pieszych może wyglądać następująco:



Rys. 1. Proces tworzenia systemu dostępnej naturalnej przestrzeni zieleni w klasyfikacji przestrzeni otwartej  
[The Greenspace Toolkit, naturalresources.wales, dostęp: 18.10.2024]

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala, że z każdej działki ewidencyjnej ma być zapewniony dostęp ogólnodostępną trasą dla pieszych do 3 ha obszarów zieleni publicznej w odległości do 1,5 km oraz do 20 ha obszarów zieleni publicznej w odległości do 3 km. Zalecane 1,5 km przejścia od obszaru zieleni to dużo – jest to równoważne z ok. 20-minutowym spacerem. Biorąc pod uwagę warunki tego przejścia (niewłaściwa nawierzchnia, zanieczyszczenie powietrza) oraz jego długość (w obie strony ok. 40 minut), może okazać się, że dla większej części społeczeństwa dostęp do terenów zielonych będzie niemożliwy lub utrudniony (osoby chore, niepełnosprawne, wykluczone), nie przyniesie spodziewanych korzyści prozdrowotnych lub po prostu – nie wystarczy na niego czasu. Najnowsze badania i rekomendacje wskazują, że dla poprawy zdrowia każdy powinien mieszkać w odległości 300 m, czyli ok. 6 minut spacerem od najbliższej zielonej przestrzeni

otwartej. Na 1000 mieszkańców powinno być dostępne przynajmniej 2 ha terenu zielonego [Nieuwenhuijsen 2022].

Wymóg nasycenia terenu obszarami zieleni publicznej może łączyć funkcje ekologiczne i socjologiczne; wzorem rewitalizacji 3-30-300 Barcelony [Transforming cities 2023], który zawiera stworzenie sieci dostępnych zielonych korytarzy, liniowych parków i osłoniętych od komunikacji samochodowej ścieżek łączących obszary zieleni publicznej.

Konsultacje społeczne powinny być istotną częścią tego procesu zarówno na etapie identyfikacji obszarów zieleni, jak i przy ustalaniu odpowiednich działań.



Rys. 2. Po lewej: możliwości poprawy nasycenia, po prawej: pozytywny wpływ proponowanych zmian [Countryside Council for Wales, 2010]

W procesie inwentaryzacji potencjalne obszary zieleni i cele spacerów powinny być rozszerzone tak jak ujął to art. 5, pkt 21 Ustawy o ochronie przyrody. Włączone powinny być dostępne w sąsiedztwie obszary wiejskie, obrzeża miast oraz nabrzeża wód, zarówno podmioty państwowe, instytucjonalne, jak i prywatne. Kreatywne zarządzanie może znaleźć obszary zieleni w ramach istniejących działek o innej funkcji. Potencjalna multifunkcyjność obszarów zieleni jest szansą na stworzenie spójnej sieci powiązań pieszych w zielonych korytarzach. Mapy (rys. 2) przedstawiają przykładowy proces identyfikacji potencjału zielonych przestrzeni przy użyciu QGIS oraz analizę wpływu wprowadzonych zmian na nasycenie terenu zieloną przestrzenią spacerową.

### 4.3. Dobre praktyki – oddzielenie pieszych od pojazdów

Konflikt pieszego z pojazdem, zarówno z samochodem, jak i rowerem czy hulajnogą, jest czynnikiem zniechęcającym pieszych do wędrówki. Szczególnie wrażliwi uczestnicy ruchu, jak osoby starsze, o wolniejszej mobilności, dzieci czy osoby spacerujące ze zwierzętami są narażeni na stres związany z zagrożeniem kolizją. Kolizje występują z powodu bezpośredniego sąsiedztwa chodnika i drogi rowerowej. Piesi lubią chodzić tam, gdzie jest przyjemnie, a co więcej, lubią chodzić obok siebie i rozmawiać. To sprawia, że często nie mieszczą się na chodniku. Niestety, projektanci widzą to inaczej i przygotowują dla nich chodniki o minimalnej szerokości, często wciśnięte między barierkę i drogę rowerową. Skutek jest taki, że piesi cały czas muszą uważać na rowerzystów i nie mają, gdzie się minąć, bo przeszkadza im brak przestrzeni i zupełnie zbędna barierka. Oddzielenie chodnika można uzyskać poprzez zaprojektowanie pasa zieleni od strony jezdni oraz pasa zieleni oddzielającego pieszych od rowerów. Na rys. 3 przedstawiono złożony z czterech stref model rekomendowany przez Global Street Design Guide [globaldesignincities.org, dostęp: 12.10.2024] oraz przykład zastosowania podobnych rozwiązań w Toruniu. Rewitalizacja fragmentów dzielnicy Mokre oraz nowe inwestycje wzdłuż trasy średnicowej pokazują oddzielenie pasami zieleni drogi pieszej, ścieżki rowerowej i drogi dla samochodów. Konflikt jest zminimalizowany, a drogi łączą się jedynie w okolicach skrzyżowań czy przejść przez jezdnię.



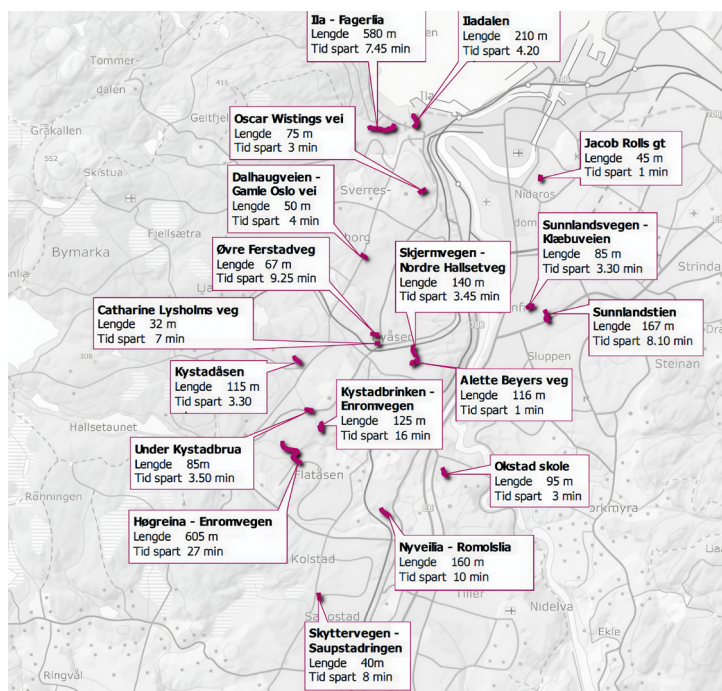
Rys. 3. Model czterostrefowego chodnika. 1. Strefa frontu budynków, 2. Strefa pieszych, 3. Strefa małej architektury, 4. Strefa buforowa  
[GDCI's Global Street Design Guide, dostęp: 07.11.2024]

Rys. 4. po prawej: Toruń – przykłady dobrej praktyki [fot. A. Gliwa]

### 4.4. Dobre praktyki – optymalizacja dojsć pieszych

Optymalizacja dojsć pieszych to potocznie inwestycja w skróty. Jest to prosty i najmniej kosztowny sposób nakłonienia ludzi do chodzenia przez oszczędność czasu. Jest to projekt, który polega na zidentyfikowaniu istniejących i potencjalnych

skrótów oraz umożliwienie bezpiecznego z nich korzystania prowadzące do złagodzenia efektu ślepych ulic i tras wokoło. Chociaż stanowią one małą część strategii mobilności pieszej, mogą znacząco poprawić jakość chodzenia. Ich atutem jest możliwość szybkiego wprowadzenia i najczęściej nie są one obiektem protestów w ramach publicznych konsultacji. Dzięki łatwej do oszacowania oszczędności czasu mogą na krótkim dystansie skutecznie konkurować z innymi formami transportu. Przykładem takiego projektu jest norweskie miasto Trondheim [Miljopakken 2024], które w ramach strategii pieszej i konsultacji z mieszkańcami rozbudowuje sieć skrótów optymalizujących dojścia. Wyniki pracy są przedstawione na rys. 5 w postaci zarejestrowanych, zaplanowanych i zrealizowanych skrótów z uwzględnieniem ich opisu, statusu, długości i czasu oszczędzonego. Wdrożony plan postępowania obejmował identyfikację istniejących przejść oraz potencjalnych nowych skrótów, ocenę i ewaluację, wybór najbardziej korzystnych rozwiązań oraz realizację w jak najprostszej formie, z opcją na podniesienie jakości w miarę uzyskiwania dodatkowych funduszy (dodatkowe oświetlenie, poręcze, ławki itp.). Optymalizacja tego typu często wymaga skorzystania z prawa dojścia przez teren prywatny, co musi być przedmiotem rozmów z właścicielami, ale i tak spotyka się z mniejszym oporem niż negocjacje dotyczące dróg czy ścieżek rowerowych.



Rys. 5. Trondheim – skróty wybudowane w 2018 oraz niektóre projekty z 2019 r. – oszczędność dystansu [Miljopakken 2024]

Oznaczenie skrótów jako „przejścia piesze” dostępne publicznie zmienia również kulturę chodzenia pieszo. Dzięki oznakowaniu nawet nieznanący miejsca turyści, mogą śmiało poznawać okolicę, bez stresu, że wejdą na czyjąś posesję [Citychangers 2024].



Rys. 6. Przykład skrótu, nawierzchni i oznakowania [Miljopakken 2024]

#### 4.5. Dobre praktyki – linia brzegowa rzek i jezior

Jeziora i rzeki w Polsce są zasobami wodnymi o szczególnie istotnych funkcjach ekologicznych, rekreacyjnych i krajobrazowych. Brzegi jezior, rzek, lasy, pola, łąki to wielki niewykorzystany potencjał do wędrówek. Linia brzegowa rzek i jezior powinna być udostępniona pieszym, tak jak jest to w przypadku brzegu morskiego. Problem groźnym jest prawnie do wyegzekwowania, choć w praktyce gminy zaniedbują ten temat.

Kolejnym problemem jest jakość linii brzegowej. Często samo dojście do jeziora wymaga determinacji, a przejście wzdłuż linii brzegowej utrudniają dodatkowo warunki naturalne. Odpowiednie działania na poziomie gminy i inicjatyw społecznych mogą sprawić, że część z tych atrakcyjnych turystycznie terenów może zostać odpowiednio przystosowana i oznakowana, tak, aby uzupełniała istniejącą infrastrukturę turystyczną. Należy jednak zwrócić uwagę na to, aby podejmowane działania nie powodowały obniżenia wartości przyrodniczej terenów i zapewniały dostęp do wody również dzikim zwierzętom.

Pozytywnym przykładem jest zagospodarowanie terenów wokół **sztucznego zbiornika wodnego Malta w Poznaniu**. Jest to przykład wyjątkowy z racji tego, że tworzy rekreacyjne tereny wewnątrz miasta, co powoduje, że potencjał tych terenów jest w pełni wykorzystany. Centrum **Krakowa** i zagospodarowane nadbrzeże Wisły jest przykładem tego, jak można wykorzystać potencjał spacerowy rzeki (rys. 6).

**Jezioro Chelmskie.** Bardzo dobrym przykładem jest rewitalizacja nadbrzeża miejskiego, tereny spacerowe, pomost spacerowy oraz plaża w Chelmsku. Przykład, gdzie zamiast walczyć o prawo przejścia brzegiem przez tereny prywatne zdecydowano się na kładkę pieszą odsuniętą od brzegu. Projekt wymaga kontynuacji wokół jeziora, ale już jest wizytówką turystyczną miasta (rys. 7).

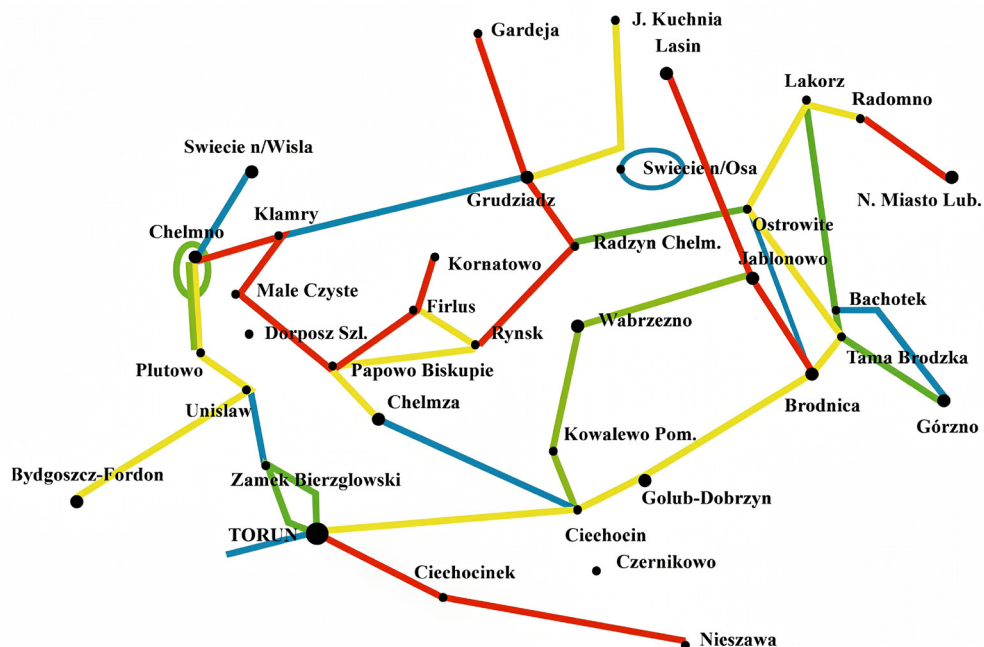


Rys. 7. Chelmsko: ciąg spacerowy brzegiem: plaża i pomost  
[A. Gliwa]

#### 4.6. Dobre praktyki – wędrowanie

Wędrowanie i błądzenie są formą relaksu lub dekompresji. Możliwość wydostania się z terenów zabudowanych na otwartą, zieloną przestrzeń jest ważna dla zdrowia psychicznego. Wykorzystanie terenów wiejskich i umożliwienie wydostania się z terenów zabudowanych powinny być rozszerzoną ofertą turystyczną każdego miasta i wsi. Kolejna inicjatywa społeczna i gminna jest potrzebna, aby wędrowanie zaplanować, przygotować i przekazać informację o możliwości spędzania w ten sposób wolnego czasu.

System szlaków wprowadzonych przez PTTK może tworzyć startową bazę do tworzenia oferty wędrowania (rys. 8).



Rys. 8. Przykład schematu szlaków ze strony internetowej PTTK – mapa dla województwa kujawsko-pomorskiego [PTTK 2024, [www.pttk.pl](http://www.pttk.pl)]

Potrzebne jest jednak podzielenie ich na jednodniowe odcinki i pokazanie, jak są dostępne z terenów zabudowanych lub parkingów, gdzie są toalety i schronienia. W obecnej formie nie stanowią one oferty dla szerokiej publiczności. Szlaki o długości 32 czy 56 km nie zachęcą nikogo, kto może poświęcić tylko godzinę lub dwie dniennie na wędrówkę. Trasa powinna prowadzić od jednego punktu zainteresowania (widokowy, kulturowy, naturalny itd.) do kolejnego, a odległość pomiędzy nie powinna być zbyt długa. Potrzebne są wyznaczone i opisane ścieżki spacerowe o rozsądnych długościach od 1 do 5 km, z unikaniem trasy wzdłuż jezdni oraz wskazaniem alternatywnej trasy powrotu.

Potrzebne jest jednolite źródło (mapy), mogącej dać wyobrażenie, co oferuje przestrzeń turystyczna regionu. Strony internetowe zespołu PTTK, utknęły w martwym punkcie. Liczne, lokalne i ponadlokalne inicjatywy promują indywidualność swoich rozwiązań nie wiążąc ich z siecią regionalną. Dodatkowo zamieszanie wprowadza traktowanie znakowanych szlaków turystycznych, na równi z wirtualnymi propozycjami tras, które nie mają żadnego oznaczenia w terenie. Fragmentaryczne informacji (trasy szlaków) są dostępne również w aplikacjach i na stronach jak [wirtualneszlaki.pl](http://wirtualneszlaki.pl), [mapa-turystyczna.pl](http://mapa-turystyczna.pl), [szlaki-mapa-turystyczna](http://szlaki-mapa-turystyczna) czy [komoot.com](http://komoot.com) i innych.

Istniejące szlaki stanowią podstawę to rozwijania systemowego rozwiązania aktywnej turystyki pieszej, rowerowej i pieszo-samochodowej. Potrzebna jest sieć parkingów wyposażonych w toalety, gdzie można zostawić samochód i włączyć się w trasę istniejących długich szlaków. W miarę dostępnych funduszy powinny pojawić się toalety, dostępność wody i miejsca do odpoczynku, udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami, rodziców i osób starszych.

Przykładem jednocześnie dobrej i złej praktyki w tym zakresie może być Toruń, z projektem bulwarów nadrzecznych. Z jednej strony inicjatywa zaproszenia mieszkańców nad rzekę i udostępnienia terenów nadbrzeżnych do szeroko rozumianej rekreacji jest godna naśladowania, jednak w procesie projektowym nie uwzględniono możliwości dodatkowego przejścia jednym mostem i powrotu drugim, co nie pozwala na kontynuację spaceru wzdłuż linii brzegowej.

#### 4.7. Dobre praktyki – wayfinding

**System informacji pieszej.** System odnajdywania się w terenie jest istotny w odkrywaniu nowych szlaków; zachęca i uspokaja lęk przed zagubieniem w nieznanym terenie. Powinien pomagać w niwelowaniu różnicy między modelem terenu z naszych wyobrażeń a rzeczywistym otoczeniem. Ludzie świadomie i nieświadomie korzystają ze swoich zmysłów w procesie poszukiwania drogi, wykorzystując informacje dostarczane przez wzrok (piktogramy, grafiki, napisy, kolor), dotyk, słuch czy nawet zapach. Pozyskiwanie danych z otoczenia zazwyczaj następuje bardzo szybko, ale jeżeli przekaz nie jest zrozumiały, mózg ignoruje go, kontynuując poszukiwanie rozpoznawalnych elementów. W przypadku upośledzenia sensorycznego lub poznawczego proces ten jest jeszcze bardziej utrudniony, wpływają na niego również różnice kulturowe, językowe – stąd podczas projektowania systemów identyfikacji przestrzennej należy brać pod uwagę przede wszystkim zapewnienie maksymalnej czytelności zastosowanych rozwiązań. Czytelny i jasny system informacji przestrzennej, zintegrowany z komunikacją zbiorową oraz ujednolicony estetycznie, pozwala właściwie oszacować czas potrzebny na dojście piesze i może skłonić do podjęcia spontanicznej aktywności fizycznej<sup>12</sup>.

Innym przykładem może być program „Chodźże PoKrakowie – a walkable city” prowadzony przez Zarząd Transportu Publicznego. Na schematycznym planie miasta można zauważyć oznaczone trasy piesze z węzłami i szacunkowym czasem potrzebnym na pokonanie odległości pomiędzy nimi.

<sup>12</sup> Jak wskazują badania najnowszej edycji raportu na temat aktywności fizycznej Polaków, brak czasu to najczęściej wskazywany powód niepodejmowania przez nich aktywności fizycznej [Karbowicz 2023].



Rys. 9. Kraków – schemat połączeń pieszych z węzłami oraz odległością i szacunkowym czasem potrzebnym na pokonanie odległości pomiędzy nimi [ZTP Kraków 2025]

## 5. ZAŁOŻENIA STRATEGICZNE AUTORSKIEGO PROJEKTU „UWOLNIĆ PRZESTRZEŃ”

Podsumowując, wymienione powyżej elementy są kluczowe do przeprowadzenia szybkiej i skutecznej naprawy sieci mobilności pieszej. Tworzenie strategii ruchu pieszego musi być oparte o szerokie konsultacje społeczne, prowadzone przez władze gminne wspierane przez władze krajowe, oparte na inwentaryzacji aktualnych zasobów i analizie potrzeb w zakresie uzupełnienia lub podniesienia jakości zasobów. Celem podstawowym tego opracowania jest ustalenie schematu działania, który może być pomocny podczas podejmowania prac planistycznych.

**Cel podstawowy:** Nakłonienie mieszkańców do zwiększenia codziennej aktywności pieszej, niezależnie od ich wieku i stopnia sprawności.

**Cel pośredni:** Stworzenie warunków, w których aktywności piesza jest łatwo dostępna, przebiega w warunkach korzystnych dla zdrowia i stanowi rzeczywistą alternatywę dla innych form transportu lub rekreacji.

Ze względu na to, że stopień osiągnięcia celu w podejmowanych działaniach powinien być mierzalny postanowiono odnieść się do trzech typów aktywności pieszej, które są istotne w rozwoju ruchu pieszego:

TRANSPORT	REKREACJA, SPORT i TURYSTYKA	ZDROWIE & KONDYCJA
wzrost liczby osób podejmujących krótkie piesze dojeżdżenia w ramach codziennego transportu	wzrost liczby osób podejmująca aktywność pieszą w ramach codziennej rekreacji – spacer w terenie otwartym, odkrywanie najbliższej okolicy	poprawa poziomu samopoczucia, poprawa zdrowia i kondycji fizycznej dzięki podejmowanej aktywności pieszej

Podział ten ma ułatwić mierzenie i monitorowanie osiągnięcia sukcesu, jakim jest mobilizacja ludzi do wędrowania w zakresie transportu, rekreacji i zdrowia. Efektem strategii ma być wypracowany i pasujący do konkretnych warunków plan działań i inwestycji, który obejmie okres 10 lat i będzie rewidowany co dwa lata.

Działania mają koncentrować się wokół trzech podstawowych priorytetów:

- 1) Plan pieszego sąsiedztwa, miasta i wsi – projekt „**interesujące otoczenie**”.
- 2) Budowa spójnych, bezpiecznych i przyjaznych sieci połączeń pieszych – projekt „**łączmy przestrzeń**”.
- 3) Plan rozwinięcia polskiej kultury i turystyki pieszej – projekt „**wędrowanie**”.

**Czynniki sprawcze.** Do zaplanowania i realizacji środowiska pieszego oraz do jego późniejszego utrzymania w takim stanie, aby piesi z niego chętnie korzystali potrzebni będą ludzie zaangażowani w sprawę w ramach przywództwa, współpracy, społecznej partycypacji, procesu inwestycyjnego, ewidencji i ewaluacji.

**Mierzalny sukces.** Miarą sukcesu będą dane wskazujące, które w zakresie poszczególnych sektorów badania wykażą, że:

TRANSPORT	REKREACJA, SPORT i TURYSTYKA	ZDROWIE & KONDYCJA
Proporcja osób dorosłych (18+) deklarujących piesze dojeżdżenia do 1 km w ciągu tygodnia wzrośnie;	Proporcja osób dorosłych (18+) deklarujących cotygodniowe wyjście w celach rekreacji, sportu i turystyki w ciągu ostatnich 12 miesięcy wzrośnie	Proporcja osób dorosłych (18+) deklarujących spacer powyżej 30 min tygodniowo wzrośnie

Badania muszą być przeprowadzone na początku tworzenia strategii i powtarzane co dwa lata w celu monitorowania osiągnięcia celu.

**Spodziewane efekty** wdrożenia strategii wśród dorosłych Polek i Polaków to:

- zwiększenie zainteresowania ruchem pieszym i wędrówką,
- częstsze podejmowanie aktywności pieszej w zakresie transportu, rekreacji, sportu, zdrowia i podnoszenia kondycji,
- inwestycyjne wsparcie przemian dotyczące nowych przejść pieszych, odnowy parków, skwerów i przestrzeni publicznych, systemu informacji pieszej,
- nowe szanse dla lokalnej społeczności w zakresie tworzenia warunków do aktywnego spędzania czasu i budowania tożsamości lokalnej,
- ożywienie lokalnej gospodarki przez promowanie lokalnych inicjatyw czy wykorzystanie walorów zabytków i lokalnej kultury.

Przedstawiony tu szkic strategii rozwoju ruchu pieszego jest materiałem do kontynuacji w ramach konkretnego projektu i dla konkretnego regionu lub osobnego artykułu. Ważne jednak jest pokazanie schematu, który ma prowadzić do określonego celu i zmierzenia jego sukcesu.

## 6. PODSUMOWANIE

W rezultacie przeprowadzonych badań opracowano autorski projekt „uwolnić przestrzeń” oraz sformułowano następujące wnioski, przeznaczone do wykorzystania w procesie tworzenia strategii rozwoju mobilności pieszej:

- 1) Proste schematy łączenia, otwierania i oznakowywania przestrzeni oraz optymalizacji dojeżdżać mogą znacząco poprawić jakość przestrzeni pieszych zarówno w mieście jak i poza nim.
- 2) Narodowa strategia rozwoju mobilności pieszej jest umocowana w idei ładu przestrzennego i powinna powstać, gdyż istniejące ustawodawstwo nie jest efektywnym narzędziem do rozwoju polityki pieszej. Jakkolwiek nawet w ramach istniejącego ustawodawstwa i dobrych praktyk potencjał rozwoju ruchu pieszego nie jest wykorzystany.
- 3) Narodowa strategia rozwoju mobilności pieszej i łączenia przestrzeni otwartych jest ważnym elementem zrównoważonego rozwoju i powinna zostać stworzona w sposób spójny i być wsparta systemowym wdrożeniem i kontrolą jakości wdrożenia oraz działaniami korygującymi i naprawczymi (procesy samokontroli i samokorekty). Bez niej strategii poszczególnych miast pozostaną oderwane od reszty systemu.
- 4) Polityka piesza powinna mieć dedykowaną obsługę urzędową, która będzie kompleksowo koordynować wszelkie działania związane z rozwojem ruchu pieszego. Zarząd Dróg czy Zarząd Transportu Publicznego mają inne priorytety niż rozwój ruchu pieszego, przez co cierpi jakość polityki pieszej. Może powinien powstać Zarząd Mobilności Pieszego, dla którego czas, bezpieczeństwo i wygoda pieszego byłaby priorytetem? a może resort związany ze zdrowiem powinien zająć się aktywnością Polaków?

- 5) Polityka unijna i jej sposób rozumienia zrównoważonego rozwoju, jak również Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej promowane przez UE powinny zostać poddane analizie i krytyce w zakresie priorytetów, celów i narzędzi do jej wprowadzania. Sposób w jakim obecnie następują zmiany może prowadzić do marginalizacji i obniżenia jakości życia pieszego oraz inwestycji w nieprzemysłowe rozwiązania. Sprawdzenie tego wątku jest wyzwaniem dla przyszłych badań. Przełożenie wyników badań na realne działania ma stanowić przyczynek do tworzenia i wdrażania krajowych i lokalnych strategii rozwoju ruchu pieszego oraz łączenia parkami linearnymi publicznymi przestrzeni zielonych.

### LITERATURA

- Calthorpe P., 1997, *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press, New York.
- Clarke R.C. 1965, *Planning in Hong Kong*, „Far East Architect & Builder”, s. 54-55.
- Karbowicz E. oprac., 2023, *Dlaczego Polacy nie ćwiczą fizycznie? [raport]*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/8748045,dlaczego-polacy-nie-cwicza-fizycznie-raport.html> (dostęp: 14.09.2024).
- Konijnendijk C.C., 2022, *Evidence-based guidelines for greener, healthier, more resilient neighbourhoods: introducing the 3–30–300 rule*, J. For. Res. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11676-022-01523-z> (dostęp: 25.10.2024).
- Markowski T., 2003, *Warunki osiągnięcia mega ładu przestrzennego a system planowania przestrzennego*. „Biuletyn KPZK PAN”, z. 205, s. 9-24.
- Ministerstwo Infrastruktury, 2024, *Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP)*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/repozytorium-sump> (dostęp: 9.09.2024).
- Najwyższa Izba Kontroli, 2022, *Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa.
- Nieuwenhuijsen M.J., 2022, *The evaluation of the 3-30-300 green space rule and mental health*, „Environmental Research”, vol. 215.
- PATH (Partnership for Active Travel and Health), 2023, *National Policies for Walking and Cycling in ITF Countries*, <https://pathforwalkingcycling.com/wp-content/uploads/PATH-ITF-policies-report.pdf> (dostęp: 12.09.2024).
- Pozoukidou G., Chatziyiannaki Z., 2021, *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia*, „Sustainability”, vol. 13(2), s. 928, <https://doi.org/10.3390/su13020928> (dostęp: 12.09.2024).
- Sinharay R. in., 2018, *Respiratory and cardiovascular responses to walking down a traffic-polluted road compared with walking in a traffic-free area...*, „Lancet”, vol. 391, s. 339-49.
- Stasiak A., Śledzińska J., Włodarczyk B. (red.), 2014, *Szlaki turystyczne od pomysłu do realizacji*, PTTK „Kraj”, Warszawa–Łódź.
- Gmina Miasta Toruń, 2023, *Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Torunia SUMP MOFT*, s.27
- Tainio M. i in., 2016, *Can air pollution negate the health benefits of cycling and walking?* „ScienceDirect, Preventive Medicine”, vol. 87, s. 233-236.

- Tang Z., Xue C.Q.L., 2014, *Walking as a Planned Activity: Elevated Pedestrian Network and Urban Design Regulation in Hong Kong*, „Journal of Urban Design”, vol. 19, s. 722-744.
- Urbanek A., 2019, *Pomiar zrównoważonej mobilności miejskiej: przegląd badań*, Studia i prace Szkoła Główna Handlowa w Warszawie Oficyna Wydawnicza SGH, Zeszyt naukowy Kolegium Zarządzania i Finansów 171/2019 s. 61-80.
- Wolszczak-Karasiewicz A. (2018). *Urbanistyczna utopia Le Corbusiera*, ART IN HOUSE, <https://artinhouse.pl/magazine/rynek-sztuki,urbanistyczna-utopia-le-corbusiera,61.html> (dostęp: 9.09.2024).

## SELECTED ASPECTS OF URBAN AND RURAL WALKABILITY STRATEGY; IMPROVEMENT OPPORTUNITIES

### Summary

Walkability is the subject of a multidisciplinary organizational effort, so it should improve quality and health of life in urban and rural areas. Subject of this article is analysis of the current trends of walkability development in Poland and finding elements that will increase the attractiveness of walking, creating better walkability both in free time and on the way to and from work. Issues related to the selection of proper planning tools that can encourage pedestrians to be more active and the validity of the walking strategy development guided the paper. Some simple schemes like connecting green public and private space, green corridors, and continuity of walking networks, public shortcuts, countryside paths and trails, improved wayfinding provided by urban and rural planning can contribute to the improvement and promotion of walkability according to the theoretical approach of the “walkable city” and “walkable neighbourhood”. The paper recognises the need to invest in walking infrastructure and the importance of coordinated evidence-based action that will lead to physical, social, environmental and economic benefits.

**Keywords:** walkability, walkable city and rural area, open green public space, accessibility, activity-based tourism, sustainable urban and rural mobility strategy

Paulina OTTO<sup>1</sup>, Barbara ŚWIT-JANKOWSKA<sup>2</sup>, Agata GAWLAK<sup>3</sup>

## O ARCHITEKTONICZNYCH ASPEKTACH PROJEKTOWANIA DOMÓW SAMOTNEJ MATKI NA PODSTAWIE BADAŃ JAKOŚCIOWYCH ISTNIEJĄCYCH OBIEKTÓW

Współcześnie polscy architekci rzadko podejmują problematykę architektury o charakterze socjalnym. Jednym z przykładów marginalizowanej typologii są domy samotnej matki, które stanowią istotne wyzwanie projektowe z uwagi na specyficzne potrzeby użytkowników. Niniejszy artykuł zasadniczą uwagę skupia na architektonicznych aspektach projektowania domów samotnej matki w ujęciu kontrastu teoretycznych założeń do rzeczywistych potrzeb rezydentów. Uwzględnia obowiązujące w Polsce przepisy, studium przypadku obiektu w Lesznie oraz wyniki raportu Najwyższej Izby Kontroli. W tekście zostały wykorzystane badania jakościowe POE, których wyniki zostają porównane w zbiorczej tabeli. Zestawienie przedstawiono z podziałem na pięć kryteriów jakości: technicznej, funkcjonalnej, organizacyjnej, behawioralnej oraz ekonomicznej. Wyniki badania wskazują, że obowiązujące regulacje określają jedynie podstawowe standardy, jakie powinny zapewniać takie placówki, a architekci powinni zwrócić szczególną uwagę na bezpieczeństwo, funkcjonalność oraz trwałość materiałową. W części dyskusyjnej zaprezentowano projekt studencki realizujący te założenia. Kluczowe w artykule staje się podkreślenie, że projektowane obiekty powinny zapewniać godne warunki rezydentom, co może wspierać ich powrót do społeczeństwa.

**Słowa kluczowe:** architektura społecznie wrażliwa, budownictwo socjalne, domy samotnej matki, projektowanie dla dzieci

### 1. WPROWADZENIE

#### 1.1. Dane statystyczne

W ciągu ostatnich lat w mediach architektonicznych pojawia się coraz więcej artykułów opisujących współczesne przykłady budownictwa socjalnego. Na łamach

<sup>1</sup> Studentka na Wydziale Architektury Politechniki Poznańskiej w latach 2022-2023.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0003-0683-7584.

<sup>3</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0002-6234-7953.

„Architektury-Murator” Grzegorz Piątek rozpisuje się o Ajnfartach<sup>4</sup> pracowni SLAS [Piątek 2024], a Tomasz Żylski o TBS-ie<sup>5</sup> na Ochocie projektu JEMS-ów [Żylski 2024]. W „Architekturze&Biznes” opublikowano natomiast tekst Oli Kloc o Domu dla nastoletnich matek od WXCA. Mając na uwadze, że to tylko kilka przykładów z wielu publikacji, można odnieść wrażenie, że budownictwo socjalne w Polsce jest w stosunkowo dobrej kondycji. Dopiero badania GUS uświadamiają rzeczywistą kondycję zagadnienia. Tabela 1 pokazuje stosunek liczby oddanych mieszkań komunalnych do ogółu oddanych mieszkań w pierwszych trzech kwartałach lat 2015-2024. GUS w swoich statystykach nie wprowadza podziału na budownictwo komunalne i socjalne, oba zamyka w definicji budownictwa komunalnego<sup>6</sup>, co może wskazywać na to, że liczba budowanych obiektów obu typów jest znikoma. Ponadto wspomniana tabela nie bierze pod uwagę ogółu budownictwa, a jedynie budownictwo mieszkalne. Skoro w ciągu ostatniej dekady liczba oddanych mieszkań komunalnych tylko raz przekroczyła – i to nieznacznie – 1% ogółu oddanych mieszkań, można wysnuć wniosek, że budownictwo socjalne to temat, jakiego polscy architekci podejmują się niechętnie.

Tab. 1. Stosunek oddanych mieszkań komunalnych do ogółu oddanych mieszkań

Okres	Ogół oddanych mieszkań	Liczba mieszkań komunalnych	Udział procentowy
1.-3. kwartał 2015 r.	101 420	886	<b>0,87%</b>
1.-3. kwartał 2016 r.	112 071	1 050	<b>0,94%</b>
1.-3. kwartał 2017 r.	124 343	904	<b>0,73%</b>
1.-3. kwartał 2018 r.	185 170	1 863	<b>1,01%</b>
1.-3. kwartał 2019 r.	207 479	1 836	<b>0,88%</b>
1.-3. kwartał 2020 r.	156 954	708	<b>0,45%</b>
1.-3. kwartał 2021 r.	164 284	976	<b>0,59%</b>
1.-3. kwartał 2022 r.	167 316	340	<b>0,20%</b>
1.-3. kwartał 2023 r.	161 153	924	<b>0,57%</b>
1.-3. kwartał 2024 r.	145 114	1 360	<b>0,94%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS 2015-2024.

<sup>4</sup> Ajnfart w gwarze śląskiej oznacza wielką bramę, pracownia SLAS użyła tego słowa jako nazwy projektowanego osiedla socjalnego w Rybniku, którego istotnym elementem były przeskalowane przejścia w budynkach.

<sup>5</sup> Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

<sup>6</sup> Budownictwo komunalne, budownictwo mieszkaniowe – głównie o charakterze socjalnym, interwencyjnym lub zaspokajającym potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, realizowane w całości ze środków gminy (GUS).

Nie oznacza to jednak, że powierzchownie można uznać, iż zapotrzebowanie na tego typu obiekty w Polsce jest niewielkie. Potwierdza to *Raport o biedzie 2024. Biednańsk*, który informuje, że co piętnasty mieszkaniec Polski żyje w skrajnym ubóstwie. Oznacza to, że nie może może zaspokoić większości swoich podstawowych potrzeb. Ponadto, domy prawie 2,2 mln Polaków nie spełniają podstawowych norm wilgotności. Choć raport prezentuje skalę najpilniejszego zapotrzebowania na mieszkania socjalne, należy mieć świadomość, że osoby w kryzysie ubóstwa nie są jedynymi potencjalnymi beneficjentami takiego budownictwa.

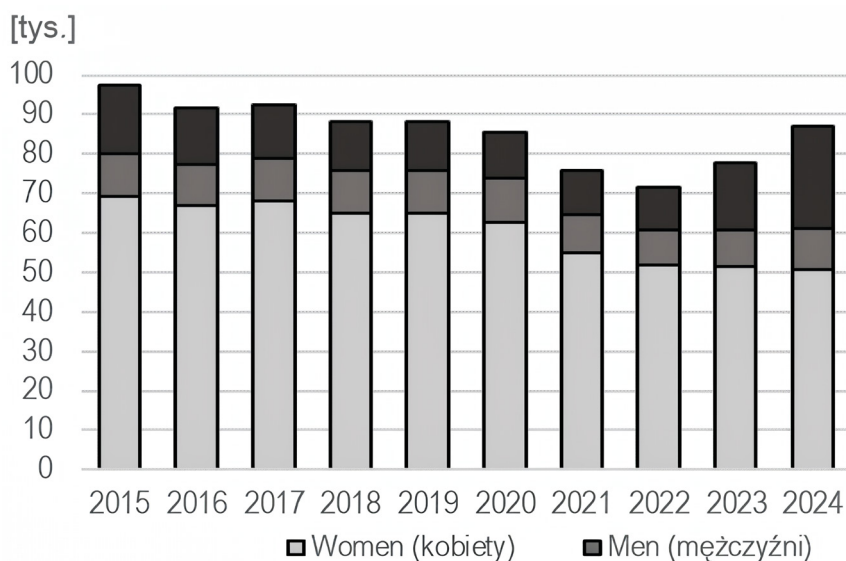
We wspomnianej już definicji budownictwa komunalnego zawiera się również budownictwo mieszkalne o charakterze interwencyjnym, np. domy samotnej matki zwane dalej DSM, które oferują rezydentom schronienie na czas określony. Zapotrzebowanie na takie obiekty również można potwierdzić za pomocą statystyk. W tab. 2 zawarto dane dotyczące formularzy „Niebieskiej Karty” w ostatnich 10 latach. Wspomniany formularz uruchamia procedury obejmujące ogół czynności urzędowych, jakie zostają podjęte, gdy występuje podejrzenie przemocy w rodzinie. Mają one na celu monitorowanie sytuacji, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa ofiarom przemocy oraz działania związane z zapewnieniem wsparcia w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej poprzez doprowadzenie do zmian w zachowaniu sprawcy przemocy.

Tab. 2. Liczba wypełnionych formularzy „Niebieska karta”

Okres	Ogół wypełnionych formularzy	liczba formularzy wszczynających procedurę	liczba formularzy dotyczących kolejnych przypadków przemocy w rodzinie w trakcie trwającej procedury
2015 r.	<b>75 495</b>	61 133	14 362
2016 r.	<b>73 531</b>	59 590	13 941
2017 r.	<b>75 662</b>	61 980	13 682
2018 r.	<b>73 153</b>	59 829	13 324
2019 r.	<b>74 313</b>	61 076	13 237
2020 r.	<b>72 601</b>	59 701	12 900
2021 r.	<b>64 250</b>	53 985	10 265
2022 r.	<b>61 645</b>	52 569	9 076
2023 r.	<b>62 170</b>	54 029	8 141
2024 r.	<b>59 174</b>	51 794	7 380

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komenda Główna Policji 2015-2024.

W 2024 r. wypełniono 59 174 formularze, czyli niemal 3 tys. mniej niż rok wcześniej i ponad 15 tys. mniej niż na początku badanego okresu. Niebieskie Karty określają jedynie zgłoszone akty przemocy, zatem stosunkowy spadek zgłoszeń nie może być jednoznacznie traktowany jako poprawa statystyki w tym zakresie. Komenda Główna Policji zbiera jednak dane dotyczące osób, wobec których istnieje prawdopodobieństwo doświadczenia przemocy. Obrazują je rys. 1 oraz tab. 2. Wyraźnie widać, że w latach 2022-2024 zanotowano wzrost liczby prawdopodobnych ofiar przemocy. Ponadto w więcej niż połowie przypadków poszkodowane są kobiety, a liczba mężczyzn pozostaje niemal stała. Znaczny wzrost udziału dzieci, które mogą być ofiarami przemocy stanowi wyraźny sygnał do niepokoju.



Rys. 1. Wykres obrazujący liczbę osób, co do których istniało podejrzenie, że były dotknięte przemocą w latach 2015-2024 (opracowanie własne na podstawie: Komenda Główna Policji, 2015-2024)

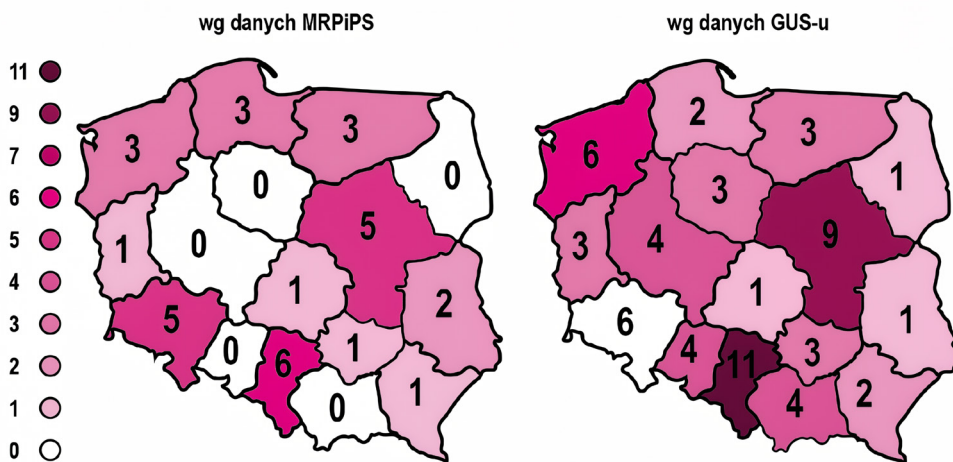
Powyższe dane dotyczą przemocy domowej, na podstawie których można stwierdzić, że tylko w 2024 r. 86 920 Polaków nie zawsze mogło czuć się w swoim domu bezpiecznie. Gdzie zatem mogli szukać schronienia? Czy dom samotnej matki to odpowiednie miejsce dla nich?

## 1.2. Domy samotnej matki w Polsce i na świecie

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „rozporządzeniem”) DSM-y powinny zapewniać całodobowy, okresowy pobyt zarówno dla kobiet w ciąży i matek z małoletnimi dziećmi, jak i ojców oraz innych

osób sprawujących opiekę nad małoletnimi dziećmi wraz z nimi<sup>7</sup>. Wspomniany akt prawny określa również standard usług, jakie DSM-y powinny zapewniać. Warto także zwrócić uwagę na raport NIK z 2020 r., w którym autorzy powołując się na korespondencję Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>8</sup> informują, że liczba DSM-ów w Polsce jest niewystarczająca, a opiekunowie z dziećmi w trudnej sytuacji udają się do schronisk dla bezdomnych, które nie zapewniają odpowiednich warunków rezydentom o podobnym zapotrzebowaniu.

Zasób danych dotyczących DSM jest bardzo ograniczony. Tym samym trudno jednoznacznie określić liczbę DSM-ów funkcjonujących w Polsce. Wynika to z faktu, że wiedza o funkcjonowaniu DSM-ów nie dociera w sposób wiarygodny do samorządów [NIK 2020, s. 35-38]. Na podstawie składanych sprawozdań według Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2018 r. funkcjonowało 31 DSM-ów, natomiast według szacunków GUS-u było ich 63. Istnieje również spora rozbieżność w liczbie miejsc, jakimi dysponowały wówczas te ośrodki. Według MRPiPS z 1663 miejsc skorzystało 1061 osób, a według GUS-u z 747 – 1312 osób. Caritas deklaruje, że prowadzi 23 placówki, ale oprócz nich są te, którymi zajmuje się MONAR, organizacje pro life oraz zakony żeńskie.



Rys. 2. Rozbieżności w liczbie i lokalizacji placówek typu DSM w 2018 r. według danych MRPiPS oraz GUS

<sup>7</sup> W niniejszym artykule, podobnie jak w rozporządzeniu, przez nazwę domy samotnej matki należy rozumieć miejsca, gdzie schronienie można znaleźć każdy rodzic lub opiekun niezależnie od płci.

<sup>8</sup> Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nr DPS.IV.5111.1.35.2017.AM z 22 czerwca 2017 r., skierowane do Prezesa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Por. także pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nr DPS.IV.071.2.2017.AM z 24 lipca 2017 r., skierowane do Dyrektora Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Brak łatwo dostępnych danych o liczbie i lokalizacji DSM-ów nie jest charakterystyczny tylko dla Polski. Schroniska dla kobiet działają na całym świecie, ale trudno znaleźć dane dotyczące ich liczebności w konkretnych państwach. Warto zwrócić uwagę na działalność organizacji Global Network of Women's Shelters. W latach 2009-2015 przygotowywała ona raporty dotyczących pomocy udzielanej ofiarom przemocy. W ostatnim badaniu wzięło udział 137 organizacji z zaledwie 46 krajów (Global Network of Women's Shelters, 2015) co przekłada się na 2497 różnych mniejszych agencji zapewniających schronienie. Wyniki są prezentowane jako uśredniona liczba kobiet i dzieci, jaka w ciągu jednej doby uzyskiwała pomoc dzięki nim lub została przez nie odrzucona z powodu braku zasobów. Przedstawiają je rys. 3 i 4.



Rys. 3. Liczba kobiet, które otrzymały pomoc oraz tych, które zostały odrzucone w ciągu jednej doby na przełomie 2014 i 2015 r. (autorzy na podstawie Global Network of Women's Shelters 2015)



Rys. 4. Liczba dzieci, które otrzymały pomoc, oraz tych, które zostały odrzucone w ciągu jednej doby na przełomie 2014 i 2015 r. (autorzy na podstawie Global Network of Women's Shelters 2015)

Autorzy raportu zaznaczają, że dane pochodzą wyłącznie od organizacji, które wzięły udział w badaniu. Podkreślają jednak, że statystyki te służą przede wszystkim zwiększeniu świadomości społecznej problemu. Pomimo tego, że GNWS kontynuuje swoje działania w innych zakresach, od tamtej pory nie udostępniła żadnego raportu na wzór opisanych.

Na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że schroniska dla kobiet to temat globalnie pomijany, a brak rzetelnie prowadzonych rejestrów nie tylko

utrudnia do nich dostęp, ale również negatywnie wpływa na prowadzenie badań na rzecz ich udoskonalenia. W Polsce standardy, jakim powinny odpowiadać tego typu ośrodki m.in. w zakresie potrzeb bytowych mieszkańców, określa rozporządzenie. Opisuje głównie funkcje, które powinny znaleźć się w DSM-ie (np. miejsca do zabawy z dziećmi oraz do pracy indywidualnej z mieszkańcami) oraz podaje maksymalną liczbę osób przypadających na jedno pomieszczenie, np. nie więcej niż pięć osób na jedną łazienkę. Warunki są sformułowane w sposób ogólny i uproszczony. Pomimo tego badanie NIK wykazało, że w siedmiu na osiem przebadanych schronisk dla kobiet nie wszystkie standardy są realizowane. Ponadto, samo rozporządzenie nie porusza wielu istotnych uwarunkowań, jakie powinny spełniać takie obiekty. Uwagę przykuwa brak sprecyzowanych kwestii dotyczących kontroli dostępu do takich obiektów oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Problemem stanowi więc nie tylko niewystarczająca liczba DSM-ów, lecz także oferowany przez nie standard.

Autorzy niniejszego artykułu, jako architekci pomijają kwestie związane z zakresem i jakością usług świadczonych w DSM przez pracowników, skupiając się na aspektach związanych bezpośrednio z obiektem schroniska – jego wizerunkiem, wyposażeniem i funkcjonowaniem. Celem poniższego tekstu jest wskazanie wytycznych projektowych jakie powinni spełnić architekci projektując lub przeprojektowując DSM-y.

### 1. 3. Aspekty architektoniczne domów samotnej matki w Polsce

Większość tekstów naukowych traktujących o domach samotnej matki w Polsce rozpatruje funkcjonowanie takich obiektów pod kątem medycznym, psychologicznym lub socjologicznym, np. praca Wioletty Józwiak-Majchrzak pt. *Wsparcie matek w trudnej sytuacji życiowej w Domu Samotnej Matki w Łodzi*. Zdarzają się także teksty z pogranicza psychologii i teologii, np. postawy macierzyńskie samotnych matek znajdujących się pod opieką Domu Matki i Dziecka w Opolu autorstwa Pawła Landwójtowicza. Trudno jednak szukać prac poruszających aspekty architektoniczne DSM-ów.

Ośrodki tego typu zapewniają swoim beneficjentom jedynie okresowy pobyt, po którym rezydenci powinni wrócić do społeczeństwa i być samodzielni. Dlatego też w DSM-ach oferuje się najczęściej terapię skoncentrowaną na rozwiązaniu, tzw. TSR lub BSFT<sup>9</sup>. Każda z tych terapii jest intensywna, ponieważ w krótkim czasie ma pokazać pacjentowi, że dysponuje on wszelkimi zasobami nie tylko potrzebnymi do osiągnięcia samodzielności, ale i osiągnięcia celów [Majchrowska 2019]. Można więc stwierdzić, że schronienie stanowi fundamentalne zadanie DSM-ów, ponieważ dzięki niemu ośrodek może realizować kolejne zadania.

---

<sup>9</sup> Terapia Skoncentrowana na Rozwiązaniu, inaczej Brief Solution Focused Therapy Majchrowska, Ewa. „Terapia skoncentrowana na rozwiązaniu – TSR”.

Potwierdzają to również opinie użytkowników, które w badaniu społecznym dla NIK zebrał Kantar. Około 75% respondentów wskazało „schronienie, dach nad głową” jako najbardziej potrzebną formę wsparcia, 13% mówiło o izolowaniu od sprawcy przemocy, a 9% wskazało na pomoc psychologiczną. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że DSM-y powinny zapewniać nienaganne warunki bytowe tak, aby rezydenci mieli zapewnione dwie podstawowe potrzeby, jakimi są schronienie oraz odizolowanie od oprawcy. Dzięki temu ofiary przemocy będą mogły w pełni poświęcić się terapii oraz przygotowaniu do powrotu do społeczeństwa. Rolę projektującego można określić zatem jako elementarną. Architekt powinien zbadać potrzeby pracowników i rezydentów ośrodka, a następnie zaprojektować obiekt tak, aby przede wszystkim mógł być wysokiej jakości, trwałym i bezpiecznym schronieniem.

Autorzy w dalszej części pracy powołują się m.in. na „Projekt przystani dla kobiet oraz centrum ochrony rodzin w Poznaniu” [Otto 2023], będący pracą dyplomową wykonaną na Wydziale Architektury Politechniki Poznańskiej. Poza prezentowaniem propozycji dobrych praktyk projektowych praca zawiera również case study obiektu pełniącego funkcję DSM-u w Lesznie. W części badawczej zostaje opisane nie tylko funkcjonowanie ośrodka pod względem formalnym, ale również aspekty architektoniczne, takie jak lokalizacja ośrodka, uwagi dotyczące układu funkcjonalnego obiektu czy też wyposażenie pomieszczeń.

Warto zauważyć, że zgodnie z przytoczonymi danymi MRPiRS w Wielkopolsce nie funkcjonuje żaden DSM. Legislacyjnie sytuacja wygląda następująco – na powiaty nałożono ustawę o pomocy społecznej, która wymaga od nich prowadzenia placówek dedykowanych osobom dotkniętym przemocą domową lub będących w innej sytuacji kryzysowej, ale realizować to zadanie można również poprzez zlecenie go np. innemu podmiotowi niepublicznemu. Na podstawie przeprowadzonego case study można przypuszczać, że takie rozwiązanie zostało zastosowane w leszczyńskim DSM. Ta placówka jest prowadzona przez Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Lesznie. W ramach tego zadania prowadzi pomoc ambulatoryjną interwencyjno-konsultacyjną oraz hostel dla kobiet i dzieci. Trafiające tam kobiety przebywają w ośrodku na warunkach regulaminu opartych na Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2024 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Zapewnione są im również potrzeby bytowe opisane szczegółowo w ustawie.

Lokalizacja hostelu jest istotna – znajduje się zaledwie dwie ulice od centrum wykorzystując okoliczną zabudowę w ramach kontroli dostępu. Aby dostać się z ulicy do obiektu, należy przejść przez bramę w budynku położonym w pierzei, gdyż hostel znajduje się na dużym podwórzcu. Łatwo więc prowadzić obserwację osób wchodzących do budynku oraz tych, które go opuszczają. Mniej korzystne jest to, że hostel znajduje się na najwyższym, trzecim piętrze budynku i choć posiada windę jest ona wyłączona z użytku ze względów bezpieczeństwa (rezydujące tam dzieci wykorzystywały ją do ucieczek i niekontrolowanych wyjść). Kolejną wadą ośrodka

jest skoncentrowanie różnych funkcji – pomieszczenia hostelu nie są w żaden sposób oddzielone od tych przeznaczonych do prowadzenia pomocy ambulatoryjnej.



Rys. 5. Widok na ulicę Niepodległości w Lesznie i przejście bramne [P. Otto]



Rys. 6. Widok przez przejście na podwórze [P. Otto]



Rys. 7. Widok na budynek ośrodka, w którym funkcjonuje hostel [P. Otto]

Oprócz case study cennym źródłem danych architektury DSM-ów jest raport NIK z 2020 r. Poza kwestiami formalnymi i prawnymi związanymi z funkcjonowaniem ośrodka kładzie duży nacisk na opisanie warunków panujących w przebadanych DSM-ach. Dokument prezentuje wyniki kontroli przeprowadzonej w:

- 8 placówkach pełniących funkcję DSM-ów (w raporcie nazywanych DMD), których prowadzenie należy do zadań powiatu, co wiąże się z obowiązkiem spełniania standardów zawartych w rozporządzeniu;
- 36 placówkach niebędących DSM, czyli tych, które choć udzielają schronienia małoletnim oraz ich matkom i kobietom w ciąży, to nie są zobowiązane do spełniania standardów ustawowych.

## 2. METODOLOGIA

### 2.1. Analiza porównawcza wykorzystująca badania jakościowe

W celu wyłonienia wytycznych projektowych dotyczących domów samotnej matki, w artykule wykorzystano mieszaną metodę badawczą opartą na badaniach jakościowych [Niezabitowska 2014], a wyniki przedstawiono w postaci tabeli. Wyodrębniono pięć rodzajów jakości rozumianych następująco:

- 1) Jakość techniczna – parametry mikroklimatu, jakość i standard materiałów oraz wyposażenia, niezawodność systemów technicznych, trwałość i bezpieczeństwo elementów budowlanych oraz sprawność urządzeń, które wpływają na ogólną funkcjonalność i komfort użytkownika budynku.
- 2) Jakość funkcjonalna – dopasowanie urządzeń i parametrów środowiska do indywidualnych potrzeb użytkownika, elastyczność i ergonomia przestrzeni,

funkcjonalność pomieszczeń oraz efektywne wykorzystanie powierzchni wpływających na komfort i wygodę użytkownika budynku.

- 3) Jakość behawioralna – bezpieczeństwo i niezawodność systemów technicznych, odpowiednie warunki zdrowotne, ochrona życia, mienia i prywatności, a także terytorialność, estetyka oraz komfort fizyczny środowiska wpływające na jakość i funkcjonalność przestrzeni użytkowej.
- 4) Jakość organizacyjna – dopasowanie urządzeń, wyposażenia i systemów inteligentnych do potrzeb organizacyjnych instytucji, optymalizacja układu przestrzennego, ergonomiczne stanowiska pracy oraz zastosowanie nowoczesnych technologii wspierających procesy pracy wpływających na efektywność i funkcjonalność budynku.
- 5) Jakość ekonomiczna – niskie koszty eksploatacji i utrzymania budynku, energooszczędność, monitorowanie zużycia mediów oraz ekonomiczna aranżacja wnętrza i wymiana wyposażenia przyczyniają się do efektywności i trwałości obiektu.

Każdy rodzaj jakości zajmuje osobny wiersz w tabeli, a analizie jakości w kolejnych kolumnach poddane zostają kolejno:

- 1) Zakres zleceń bytowych zawartych w rozporządzeniu,
- 2) Case study hostelu dla kobiet w Lesznie prowadzonego przez TKOPD,
- 3) Uwagi zawarte w raporcie NIK dotyczące 8 skontrolowanych placówek DSM,
- 4) Uwagi zawarte w raporcie NIK dotyczące 36 placówek niebędących DMD, ale w których przebywały matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży.

Podsumowanie uwarunkowań badawczych przedstawiono na rys. 8.



Rys. 8. Schemat obrazujący przyjętą metodologię [P. Otto]

### 3. WYNIKI BADANIA JAKOŚCIOWEGO DOMÓW SAMOTNEJ MATKI W POLSCE

Tab. 3. Wyniki badania jakościowego domów samotnej matki w Polsce

Rodzaj jakości	Zakres zaleceń bytowych zawartych w rozporządzeniu	Hostel dla kobiet TKOPD w Lesznie	Uwagi zawarte w raporcie NIK – obiekty DSM	Uwagi zawarte w raporcie – obiekty niebędące DSM
techniczna	– brak zaleceń co do standardu technicznego i estetycznego, jaki powinny spełniać DSM, w tym brak szczegółowych zaleceń z zakresu higieniczno-sanitarnego, jedynie wskazanie konieczności co najmniej jednego pomieszczenia do prania i suszenia	– pomieszczenie przeznaczone do prania i suszenia z niewydolną wentylacją, konieczność suszenia prania na korytarzach,	– 12% przebadanych obiektów DSM nie spełniało należącego stanu technicznego, a budynki DSM w Karowie i w Policach w latach 2016-2019 nie były poddawane okresowym kontrolom wymaganym przepisami Prawa Budowlanego	– 34 z 36 placówek było utrzymanych w należytym stanie technicznym, – budynek SOW przy PCPR w Kolnie nie był poddawany okresowym kontrolom technicznym – za niskie temperatury wewnątrz oraz brak ciepłej wody (w przypadku jednego ośrodka), – występowanie grzyba, myszy lub robactwa w przynajmniej trzech ośrodkach
	– brak zaleceń co do stosowanych materiałów zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz budynku,	– proste wnętrza z łatwo zmywalną podłogą z płytek oraz ściany wykończone tynkiem lub farbą,	– część z obiektów nie prowadziło książek obiektów budowlanych	– 32 z 36 określano w należytym stanie estetycznym

<b>Rodzaj jakości</b>	<b>Zakres zaleceń bytowych zawartych w rozporządzeniu</b>	<b>Hostel dla kobiet TKOPD w Lesznie</b>	<b>Uwagi zawarte w raporcie NIK – obiekty DSM</b>	<b>Uwagi zawarte w raporcie – obiekty niebędące DSM</b>
funkcjonalna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wskazanie konieczności uwzględniania indywidualnych potrzeb mieszkańców,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– elastyczność rozumiana jako proste, schematyczne wyposażenie, ale jednocześnie niezbyt wygodne, np. zamiast biurka dla dziecka/matki – wspólny stół i krzesło niewspierające kręgosłupa,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poza salami zabaw dla dzieci, występują niezawarte w standardzie place zabaw, pokoje gościnne, pokoje do pracy cichej oraz zajęć indywidualnych,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poza salami zabaw występują również pokoje spotkań indywidualnych, pracownie komputerowe, pokoje terapeutyczne, pokoje zajęć wspólnych, sale relaksu</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zalecenie odrębnych pokoiów dla mieszkańców z dziećmi, oraz do maksymalnie trzech kobiet w ciąży w jednym wspólnym pokoju,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zalecenie jest realizowane w zależności od obłożenia ośrodka,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w dwóch analizowanych DSM występują naruszenia ustępu traktującego o zapewnieniu osobnych pomieszczeń do spania,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 4 placówki nie zapewniały odrębnych pomieszczeń do spania oraz wspólnych pomieszczeń do pobytu dziennie, a w 5 placówkach pokoje dla kobiet w ciąży nie były przeznaczone dla maksymalnie trzech osób</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nałożenie maksymalnego obłożenia pomieszczeń takich jak łazienki czy kuchnia,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pomimo udestępnionej kuchni na wymaganą ustawowo liczbę rezydentów – trudności w jej funkcjonowaniu rozwiązywane poprzez wprowadzenie odrębnych godzin na śniadania,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w 4 przebadanych ośrodkach nie zapewniono osobnego pomieszczenia do przyrządzania i sporządzania drobnych posiłków,</li> <li>– dwie placówki zapewniała mniej pryszniców, toalet i umywałek niż przewiduje rozporządzenie,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 12 placówek nie spełniało warunków dotyczących maksymalnego obłożenia łazienek,</li> <li>– 12 placówek nie zapewniało dodatkowego pomieszczenia do przyrządzania i spożywania drobnych posiłków</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wskazanie konieczności obecności osobnego pomieszczenia przeznaczonego do prania i suszenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pomimo zapewnienia takich pomieszczeń, utrudnienia w ich korzystaniu spowodowane niewydolnością instalacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w 2 placówkach nie zapewniono pomieszczeń do prania i suszenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 3 placówki nie zapewniały pomieszczenia do prania i suszenia</li> </ul>

<b>Rodzaj jakości</b>	<b>Zakres zaleceń bytowych zawartych w rozporządzeniu</b>	<b>Hostel dla kobiet TKOPD w Lesznie</b>	<b>Uwagi zawarte w raporcie NIK – obiekty DSM</b>	<b>Uwagi zawarte w raporcie – obiekty niebędące DSM</b>
behawioralna	– zalecenie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony w związku z problemem przemocy domowej, ale brak zleceń dotyczących, np. kontroli dostępu do budynku	– kontrola dostępu ułatwiona poprzez lokalizację budynku na podwórzu, za bramą, ale brak dodatkowych zabezpieczeń	– w 7 z 8 DSM w ramach usług podstawowych było izolowanie ofiar przemocy od ich oprawców, natomiast jeden ośrodek wykazywał znaczne ubytki w ogrodzeniu, budynek zamknięto tylko na noc i poza zwykłym zamkiem nie było innych fizycznych zabezpieczeń, w pozostałych siedmiu nie wspomniano jakie zabezpieczenia funkcjonują	– 3 z 36 placówek nie izolowały od sprawców przemocy
	– zalecenie zapobiegania marginalizacji społecznej	– obiekt hostelu zlokalizowany blisko rynku miasta powiatowego pozwala jednocześnie na łatwy dostęp do leszczyńskich szkół, ale jednocześnie zdarzały się przypadki, gdzie kobiety widziane jako wychodzące z ośrodka stawały się obiektem plotek	– zastosowano środki zapobiegawcze przed marginalizacją społeczną	– w 4 placówkach nie zastosowano środków zapobiegających marginalizacji społecznej
	– brak zaleceń estetycznych,	– proste wnętrza z łatwo zmywalną podłogą z płytek oraz ściany wykonane tynkiem lub farbą,		– 32 z 36 określano w należytym stanie estetycznym

Rodzaj jakości	Zakres zaleceń bytowych zawartych w rozporządzeniu	Hostel dla kobiet TKOPD w Lesznie	Uwagi zawarte w raporcie NIK – obiekty DSM	Uwagi zawarte w raporcie – obiekty niebędące DSM
organizacyjna	– brak wytycznych co do lokalizowania obiektów	– budynek hostelu znajduje się w dobrze skomunikowanym centrum miasta, co pozwala na niezmiękanie szkół dzieci, łatwiejszy dostęp do wszelkich usług	– z ustaleń kontroli wynika, że opiekunowie dzieci i kobiety w ciąży potrzebują środków oferujących pomoc blisko ich miejsca zamieszkania tak, aby nie dopuścić do rozłąki z rodziną, bliskimi, uniknąć konieczności zmiany pracy i szkoły czy przedszkola	
	– brak zaleceń co do dostosowania obiektu dla osób z niepełnosprawnościami, – wymagania dostępności dla osób z niepełnosprawnościami postawiono jedyni schronisku z usługami opiekuńczymi.	– obiekt posiada łazienkę dla niepełnosprawnych, ale m.in. ze względu na wyłączenie windy z użytku oraz zlokalizowanie hostelu dla kobiet na drugim piętrze nie są przyjmowane tam osoby z niepełnosprawnościami	– wiele obiektów nie posiada dogodnie dla niepełnosprawnych ruchowo (brak wind, małe łazienki, wejścia do obiektu bez rampy), brak danych co do dostosowania obiektu dla niedowidzących lub niedosłyszących,	– w 28 z 36 placówek dostęp dla osób z niepełnosprawnością ruchową był ograniczony
		– przemieszanie funkcji ambulatoryjnych i hostelowych	– w jednej placówce wyraźnie wskazano niedostosowanie przestrzeni dla dzieci, np. śliskie i strome schody	
ekonomiczna	– brak zaleceń co do tego, jak utrzymać niskie koszty eksploatacji budynku, monitorowania zużycia mediów, aspektów związanych z ochroną środowiska	– hostel funkcjonuje w obiekcie, który w całości jest poświęcony realizowaniu potrzeb socjalnych, co pozwala na łatwiejsze rozliczenie kosztów oraz monitorowanie pracy obiektu	– w 7 skontrolowanych placówkach, które funkcjonowały dłużej niż rok koszt mediów zajmował około 10% wydatków, nie ma jednak informacji jaki wpływ na te koszty miał budynek wraz z instalacjami i ich zużyciem	– w skontrolowanych ośrodkach koszt mediów to ok. 15% wszystkich kosztów, nie ma jednak informacji jaki wpływ na te koszty miał budynek wraz z instalacjami i ich zużyciem

## 4. ROLA ARCHITEKTA W POLEPSZANIU STANDARDÓW DOMÓW SAMOTNEJ MATKI

### 4.1. Podstawowe wnioski

Na podstawie powyższej tabeli można stwierdzić, że zdecydowana większość placówek spełnia wymagania ustawy. Raporty kontrolne oraz case study wskazują, że zdarzają się jednak zarówno drobne uchybienia jak i rażące zaniedbania. Część z nich mogłaby zostać wyeliminowana dzięki właściwej pracy architekta. Należy mieć tu na uwadze zarówno nowoprojektowane obiekty, jak i te, które do pełnienia funkcji domu samotnej matki należy przystosować. W przypadku jakości technicznej projektanci powinni zwracać szczególną uwagę na to, aby przestrzenie DSM-ów były trwałe i łatwe w utrzymaniu. Tak jak wspomniano, placówki te pełnią funkcję pobytu czasowego, dlatego można założyć, że np. dany pokój w ciągu jednego roku będzie zamieszkiwało kilka matek z dziećmi. Należy więc zapewnić taki standard pomieszczeń, aby ich wyposażenie i aranżacja były łatwe do odświeżenia lub wymiany. Dotyczy to zarówno wnętrza, jak i całego obiektu oraz obszaru dookoła niego. Warto więc zadbać o to, aby najważniejszym kryterium przy wyborze materiałów nie były kwestie dotyczące kosztów, a trwałości.

Przy tworzeniu układu funkcjonalnego należy zapewnić oddzielenie funkcji hostelu od funkcji ambulatoryjnej. Jakkolwiek terapia jest istotnym elementem pobytu w DSM-ie, należy mieć na uwadze, że część usług oferowanych przez placówkę może być skierowana do osób z zewnątrz lub mieć charakter mieszany. Nie można więc pozwolić na to, aby funkcje te się przeplatały. Rezydenci powinni mieć zapewnioną prywatność. Warto też przemyśleć parametry, jakimi operuje Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2024, 7 lutego). W sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, Dz.U. 2024, poz. 169, § 3 ust. 1 pkt 1 lit. d.: zapewnienie co najmniej jednej ogólnodostępnej kuchni lub aneksu kuchennego z miejscami do przygotowywania posiłków, przy czym liczba miejsc do przygotowywania posiłków, jaką dysponuje dom, powinna być proporcjonalna do liczby mieszkańców, w tym dzieci – jedno miejsce do przygotowywania posiłków na nie więcej niż dziesięć osób wyposażone co najmniej w: kuchenkę, zlewozmywak, lodówkę, meble kuchenne oraz sprzęt i naczynia do przygotowywania i spożywania posiłków [...]”.

Miejsce do przygotowania posiłków stanowi niewralgiczną przestrzeń. Jak wskazano w tab. 3, w ośrodku w Lesznie korzystanie z kuchni odbywa się zgodnie z ustalonym harmonogramem, a większość szafek jest zamykana na klucz. Dzieje się tak, ponieważ dochodziło do konfliktów między mieszkankami ośrodka. Przyjmując założenie, że wśród 10 osób przypadających na jedno pomieszczenie znajdzie się pięć kobiet i pięcioro dzieci, większość z nich będzie wstawała o podobnej porze do szkoły i pracy. Trudno będzie im się do tego przygotować, jeśli będą mieli tylko jedną lodówkę, jeden zlew i jedną kuchenkę. Podobne sytuacje w prosty sposób mogą

prowokować konflikt pomiędzy rezydentami. Warto więc rozważyć, czy kuchnie i aneksy kuchenne nie powinny być albo wyposażone w kilka sztuk sprzętu danego typu, albo przeznaczone dla mniejszej ilości osób. Dotyczy to również innych przestrzeni współdzielonych, takich jak łazienka czy toaleta. Dodatkowym parametrem, na który należy zwracać uwagę, jest widoczność – w przestrzeniach wspólnych powinny znajdować się skrytki i zaułki, w których niedopilnowane dziecko mogłoby się znaleźć i potencjalnie zranić siebie lub wyrządzić szkodę sobie lub otoczeniu np. poprzez poparzenie.

Tabela 3 zawierająca wyniki badania jakościowego wskazuje na to, że wiele placówek oferuje przestrzenie dodatkowe dostosowane do potrzeb użytkowników, np. sale komputerowe, pokoje gościnne, itp. Należy iść za tym przykładem i gdy to tylko możliwe, wzbogacać ośrodek o dodatkowe funkcje, które wpłyną na komfort korzystania z ośrodka.

Rozpatrując kwestie behawioralne, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na izolowanie ofiar przemocy od oprawców. Należy zadbać o kontrolę dostępu oraz monitorowanie strefy wejściowej mając na uwagę także to, by dzieci w niekontrolowany sposób nie opuszczały ośrodka, jak działo się we wspomnianych wyżej obiektach.

Istotnym mankamentem rozporządzenia dotyczącego warunków jakie powinny spełniać domy samotnej matki jest brak wskazań dotyczących dostępności budynku. Sprawia to, że zarówno dzieciom, jak i matkom z niepełnosprawnościami można na tej podstawie odmówić przyjęcia do ośrodka. Projektanci powinni zwrócić szczególną uwagę nie tylko na to, aby dostosować placówkę do osób z niepełnosprawnościami ruchowymi, ale również, aby mogły z niej skorzystać inne osoby z innymi trudnościami takimi jak problem ze wzrokiem, słuchem czy byciem w spektrum autyzmu.

Choć rozporządzenie nie porusza kwestii dotyczących eksploatacji budynku, warto podążać za współczesnymi trendami i wcielać rozwiązania proekologiczne. Istotne będą tutaj szczególnie te, które pozwolą obiektowi funkcjonować niezależnie, np. Zastosowanie odzysku wody deszczowej, ogniwa fotowoltaiczne. Dodatkowo można rozważyć wprowadzenie zielonych dachów i ścian oraz domków dla zwierząt i owadów na elewacjach. Takie zabiegi wpłyną pozytywnie na odbiór budynku oraz pomogą budować pozytywne wzorce wśród rezydentów oraz postrzeżenie osób trzecich.

## 4.2. Przykłady zastosowania

Spostrzeżenia, jakie uzyskano dzięki analizie jakościowej domów samotnej matki w Polsce, zostały zastosowane w pracy magisterskiej Pauliny Otto pt. *Projekt Przystani dla Kobiet oraz Centrum Ochrony Rodzin zlokalizowany przy ul. Stalowej w Poznaniu* realizowanej pod opieką promotorską prof. dr hab. inż. arch. Katarzyny Słuchockiej [Otto 2023].



Rys. 9. Wizualizacja Przystani dla Kobiet oraz Centrum Ochrony Rodzin  
[Paulina Otto]

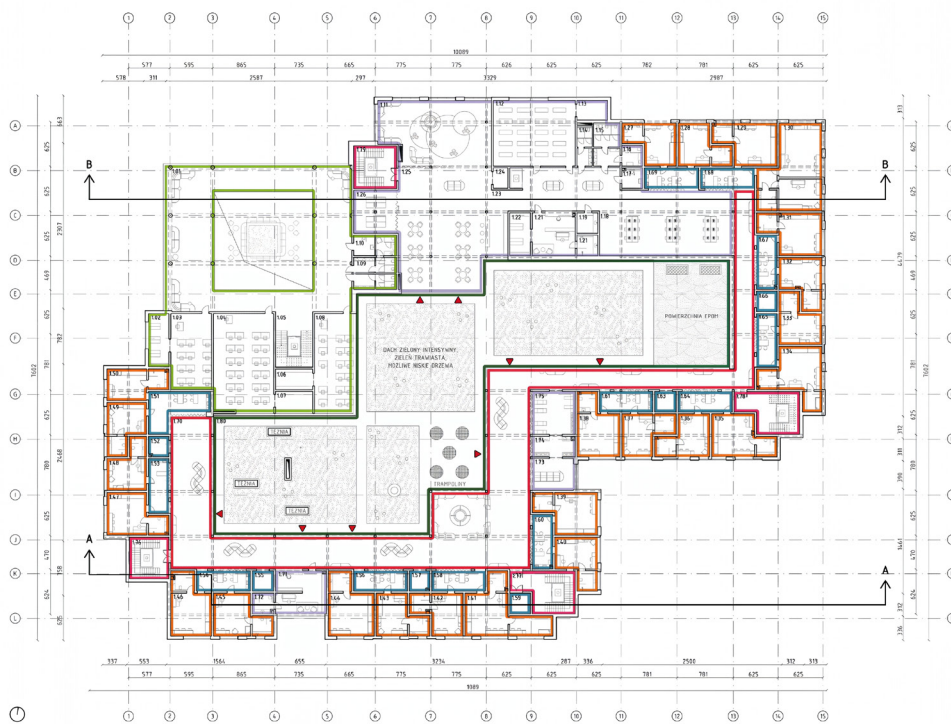


Rys. 10. Wizualizacja strefy wspólnej – centrum ochrony rodzin  
[Paulina Otto]



Rys. 11. Wizualizacja pokoju dla rodzica z dwojgiem dzieci  
[Paulina Otto]

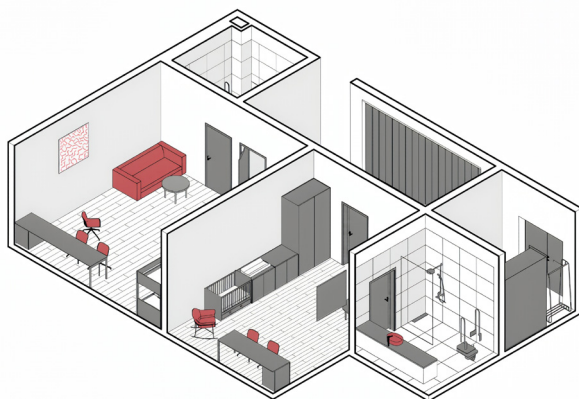
Koncepcja zakłada zlokalizowanie placówki niedaleko węzła komunikacyjnego Franowo. Miało to pozwolić jednocześnie na odizolowanie ofiar przemocy od oprawców, jak i zapobiec wykluczeniom społecznym – dzięki niewielkiej odległości do przystanków ZTM mieszkańcy Poznania decydujący się na pobyt w ośrodku nie musieliby zmieniać miejsc pracy, szkół oraz znacznie oddalać się od rodziny i innych osób zapewniających wsparcie. Budynek zaprojektowano w taki sposób, aby pełnił funkcje hostelu oraz miejsca oferującego pomoc ambulatoryjną. Funkcje te jednak rozdzielono w taki sposób, aby te, do których dostęp ma być publiczny znalazły się na parterze obiektu – np. sale do prowadzenia warsztatów, gabinet psychologiczne, a te przeznaczone wyłącznie dla mieszkańców znalazły się na piętrze. Do tych ostatnich prowadziło kilka wyodrębnionych klatek schodowych, które wymuszały na wchodzących poddanie się wielokrotnej kontroli dostępu.



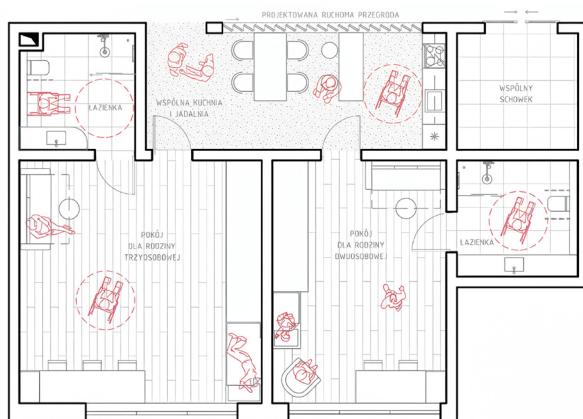
Rys. 11. Rzut piętra Przystani dla Kobiet oraz Centrum Ochrony Rodzin [P. Otto]

Strefę przeznaczoną wyłącznie dla mieszkańców zainspirowało afrykańskie przysłowie „dziecko wychowuje wioska”. W ten sposób pomieszczenia należące do hostelu zlokalizowano wokół patio, dzięki czemu osoby przemieszczające się okalającym korytarzem miały zapewnioną doskonałą widoczność na strefę zabaw dzieci. Pozwalało to na zwiększenie bezpieczeństwa oraz kreowanie zbiorowej

odpowiedzialności. Sama struktura funkcjonalna hostelu została zaprojektowana w sposób modułowy. Podstawowa jednostka składała się z dwóch sąsiadujących ze sobą pokoi, każdego z osobną łazienką, a między nimi zajmował się aneks kuchenny. Każdy z pokoi był przeznaczony dla jednej kobiety oraz jednego bądź kilkorga dzieci. Współdzielona strefa kuchenna umożliwiała nie tylko komfortowe korzystanie z niej, ale również zachowanie bezpieczeństwa, ponieważ była widoczna z korytarza głównego, co pozwalało na szybkie reagowanie. Na każde dwie jednostki przypadało dodatkowe pomieszczenie do magazynowania wózków i rowerów. W hostelu zaplanowano również lokalizację dwóch dyżurek, pralni oraz strefy co-workingowej z możliwością podziału na mniejsze salki do oglądania telewizji lub nauki. Wszystkie pokoje i łazienki w hostelu zaprojektowano tak, aby mogła z nich skorzystać osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim.



Rys. 12. Aksonometria modułu mieszkalnego [Paulina Otto]



Rys. 13. Rzut modułu mieszkalnego [Paulina Otto]

## 5. PODSUMOWANIE

Choć budownictwo socjalne nie należy do tematów, jakie architekci w Polsce podejmują często, to sposób, w jaki te obiekty zostały zaprojektowane, ma wpływ na wiele osób. Mogłoby się zdawać, że aranżowanie przestrzeni domów samotnej matki nie stanowi żadnego wyzwania, jednakże analiza porównawcza, jaką przedstawiono w artykule, wskazuje na liczne niuanse, które łatwo można pominąć. Wykazano, że projektant nie może posługiwać się wyłącznie zaleceniami zawartymi w rozporządzeniu. Powinny one stanowić jedynie argument do dalszych poszukiwań. W pierwszej kolejności trzeba zrozumieć, w jaki sposób funkcjonują takie placówki. Istotne jest zwłaszcza to, że powinny one pełnić rolę tymczasowego schronienia, które umożliwi mieszkańcom bezpieczny i łatwiejszy powrót do społeczeństwa. Warto poświęcić czas zarówno na przeprowadzenie case study, jak i rozmowy z mieszkańcami i pracownikami takich ośrodków.

Kluczowe jednak jest zrozumienie roli architektury w projektowaniu obiektów socjalnych. Architekt musi uświadomić sobie, że głównym zadaniem takich budynków jest wspieranie funkcji, jakie są w nich realizowane, a nie bycie dziełem architektonicznym samym w sobie. Obiekt powinien funkcjonować w sposób nienaganny, ponieważ wszelkie uchybienia w projekcie mogą okazać się istotną przeszkodą w realizowaniu docelowych zadań. Warto zwrócić uwagę np. na bariery architektoniczne, jakie uniemożliwiają przyjmowanie osób z niepełnosprawnościami do domów samotnej matki. Kolejnym ważnym aspektem jest dbanie o najwyższą jakość oraz łatwość w utrzymaniu zarówno wyposażenia placówki, jak i całego obiektu. Rezydentami ośrodka stają się osoby zmagające się z różnymi kryzysami, dlatego bardzo ważne jest, aby przebywanie w domu samotnej matki w żaden sposób nie wydawało im się uwłaczające. Przygotowana dla nich przestrzeń powinna wspomagać odbudowywanie poczucia własnej godności, a realizowanie usług na najwyższym poziomie powinno redukować stres i wstyd, jakie mogą się wiązać z proszeniem o pomoc.

## LITERATURA

- Denyer S., 2015, *Battered women in China could finally get a measure of legal protection*, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/battered-women-in-china-could-finally-get-a-measure-of-legal-protection/2015/03/05/31e542c4-c1a8-11e4-a188-8e4971d37a8d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/battered-women-in-china-could-finally-get-a-measure-of-legal-protection/2015/03/05/31e542c4-c1a8-11e4-a188-8e4971d37a8d_story.html) (dostęp: 19.02.2025).
- Global Network of Women's Shelters, 2015, *Global Shelter Data Count*, <https://gnws.org/our-work/global-shelter-data-count/> (dostęp: 19.02.2025).
- GUS, 2015, *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2015 roku*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/4/23/1/budownictwo\\_mieszkaniowe\\_i-iii\\_kwartal\\_2015.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/4/23/1/budownictwo_mieszkaniowe_i-iii_kwartal_2015.pdf) (dostęp: 5.02.2025).

- GUS, 2016, *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-i-iii-kwartal-2016-roku,4,27.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2017, *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2017 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-i-iii-kwartal-2017-roku,4,31.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2018, *Budownictwo mieszkaniowe I-III kwartał 2018 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-i-iii-kwartal-2018-roku,4,35.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2019, *Budownictwo w okresie trzech kwartałów 2019 roku. Informacja sygnalna*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/13/4/1/budownictwo\\_w\\_okresie\\_trzech\\_kwartalow\\_2019\\_roku.docx](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/13/4/1/budownictwo_w_okresie_trzech_kwartalow_2019_roku.docx) (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2020, *Budownictwo w I-III kwartale 2020 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-i-iii-kwartale-2020-roku,13,8.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2021, *Budownictwo w I-III kwartale 2021 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-w-i-iii-kwartale-2021-roku,13,12.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2022, *Budownictwo w 1-3 kwartale 2022 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-3-kwartale-2022-roku,13,16.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2023a, *Budownictwo w 1-3 kwartale 2023 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-3-kwartale-2023-roku,13,20.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2023b, *Budownictwo w 1-3 kwartale 2023 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-3-kwartale-2023-roku,13,20.html> (dostęp: 5.02.2025).
- GUS, 2024, *Budownictwo w 1-3 kwartale 2024 roku. Informacja sygnalna*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-3-kwartale-2024-roku,13,24.html> (dostęp: 5.02.2025).
- Jastrzębska A, 2021, *Analiza informacji przedstawionych przez Urzędy Wojewódzkie odnośnie dostępności do domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Analiza%20informacji%20przedstawionych%20przez%20Urz%C4%99dy%20Wojew%C3%B3dskie%20%20odno%C5%9Bnie%20dost%C4%99pno%C5%9Bci%20do%20dom%C3%B3w%20dla%20matek%20z%20ma%C5%82oletnimi%20dzie%C4%87mi%20i%20kobiet%20w%20ci%C4%85%C5%BCy.pdf> (dostęp: 23.02.2025).
- Kloc O., 2021, *Bezpieczny dach nad głową. Dom dla nastoletnich matek projektu WXCA*, [https://www.architekturaibiznes.pl/dom-dla-nastoletnich-matek-wxca,7345.html?srsid=AfmBOoqBNtEfUdiY67Zr\\_w9C5GR7DRbyOwzB-womPFm67EDsqAMEj8q](https://www.architekturaibiznes.pl/dom-dla-nastoletnich-matek-wxca,7345.html?srsid=AfmBOoqBNtEfUdiY67Zr_w9C5GR7DRbyOwzB-womPFm67EDsqAMEj8q) (dostęp: 23.02.2025).
- Komenda Główna Policji, 2022, *Przemoc domowa dane za lata 2012-2022*, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-domowa/201373,Przemoc-w-rodzynie-dane-od-2012-do-2022-roku.html> (dostęp: 5.02.2025).

- Komenda Główna Policji, 2023, *Przemoc domowa – dane za 2023 rok*, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-domowa/50867,Przemoc-domowa-dane-od-2023-roku.html> (dostęp: 5.02.2025).
- Komenda Główna Policji, 2024, *Przemoc domowa – dane za 2024 rok*, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-domowa/50867,Przemoc-domowa-dane-od-2023-roku.html> (dostęp: 5.02.2025).
- Jóźwiak-Majchrzak W., 2020, *Wsparcie matek w trudnej sytuacji życiowej w Domu Samotnej Matki w Łodzi*, <https://dspace.uni.lodz.pl:8443/xmlui/handle/11089/31727> (dostęp: 25.02.2025).
- Landwójtowicz P., 1999, *Postawy macierzyńskie samotnych matek znajdujących się pod opieką Domu Matki i Dziecka w Opolu*, <https://theo-logos.pl/items/add3484-3e57-45df-a696-0cee9de018fa> (dostęp: 25.02.2025).
- Majchrowska E., 2019, TERAPIA SKONCENTROWANA NA ROZWIĄZANIU–TSR. <https://www.letsr.pl/wp-content/uploads/2019/06/Artyku%C5%82-o-TSR-Ewa-Majchrowska.pdf> (dostęp: 25.02.2025).
- Niezabitowska E., 2014, *Metody i techniki badawcze w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- NIK delegatura w Bydgoszczy, 2020, *Informacja o wynikach kontroli: wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22965,vp,25670.pdf> (dostęp: 18.02.2025).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy społecznej
- Otto P., 2023, *Projekt Przystani dla Kobiet oraz Centrum Ochrony Rodzin przy ul. Stalowej w Poznaniu*, praca magisterska.
- Piątek G., 2023, *TBS w Rybniku. W centrum fantazji o piętnastominutowym mieście. Grzegorz Piątek dla Architektury*, <https://architektura.muratorplus.pl/realizacje/tanie-mieszkania-z-wielkimi-plusami-elewacja-przestrzenie-wspolne-i-lokalizacja-to-tbs-w-rybniku-aa-5kNK-gL7p-y6Hs.html> (dostęp: 23.02.2025).
- Prus P., 2023, *Rozpoczęła się budowa domu dla nastoletnich matek według projektu biura WXCA*, <https://architektura.muratorplus.pl/projekty/rozpoczela-sie-budowa-domu-dla-nastoletnich-matek-wedlug-projektu-biura-wxca-aa-h8Ao-jC2x-cx1n.html> (dostęp: 23.02.2025).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7.02.2024 w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, Dz.U. 2024 poz. 169.
- Żylski T., 2024, *200 nowych i tanich mieszkań na Ochocie. Nowe osiedle TBS ma powstać w 2026 roku. Tak wygląda*, <https://architektura.muratorplus.pl/projekty/200-nowych-i-tanich-mieszkan-na-ochocie-nowe-osiedle-tbs-ma-powstac-w-2026-roku-tak-wyglada-aa-9R7M-Ej6p-jzVU.html> (dostęp: 23.02.2025).

## ARCHITECTURAL ASPECTS OF THE DESIGN OF SAMONTE MOTHER'S HOMES BASED ON QUALITATIVE STUDIES OF EXISTING FACILITIES

### Summary

Contemporary Polish architects rarely deal with architecture of a social nature. One example of a marginalised typology is the single mother's house, which presents a significant design challenge due to the specific needs of the users. The following article focuses on the architectural aspects of the design of single mothers' houses, contrasting theoretical assumptions with the actual needs of the occupants. It considers current regulations in Poland, a case study of an institution in Leszno, and the findings of a report by the Supreme Chamber of Control. The text makes use of the POE's qualitative research, the results of which are compared in a summary table. The summary table is divided into five quality criteria: technical, functional, organisational, behavioural and economic. The results of the study indicate that the current regulations only define the basic standards that such facilities should provide, and that architects should pay particular attention to safety, functionality and material sustainability. The discussion section presents a student project that implements these assumptions. The article emphasises that the designed facilities should provide decent conditions for the residents, which can support their return to society.

**Keywords:** socially sensitive architecture, social housing, single mother's homes, design for children



Agata BANASZYK-JAKUBOWSKA<sup>1</sup>, Agata GAWLAK<sup>2</sup>,  
Agnieszka RUMIEŹ<sup>3</sup>

## PROPEDEUTYKA PROBLEMATYKI PROJEKTOWANIA SZPITALI DZIECIĘCYCH NA PODSTAWIE ANALIZY PORÓWNAWCZEJ WYBRANYCH PRZYKŁADÓW

Artykuł prezentuje wyniki analizy porównawczej realizacji dwóch obiektów ochrony zdrowia: Wielkopolskiego Centrum Zdrowia Dziecka w Poznaniu i szpitala dziecięcego (Kinderspital) w Zurichu. Celem analizy jest ustalenie różnic w podejściu do projektowania i na tej podstawie pozyskanie nowej wiedzy (*research by design*).

Wybrane ośrodki charakteryzują się zaawansowaną technologią, takim samym profilem działalności, oba zostały zrealizowane w ciągu ostatnich dwóch lat. Istotne jest, że jedna z autorek (Agata Banaszyk-Jakubowska) brała czynny udział w projektowaniu obiektów szpitalnych m.in. w Szwajcarii, co uzupełnia badania naukowe poprzez projektowanie.

W wyniku analizy porównawczej stwierdzono, że niewątpliwy postęp, który cechuje szpitalnictwo w Polsce, w Poznaniu, można dostrzec w zaawansowaniu technologicznym, praktycznie nieodstającym od standardów europejskich, natomiast do designu brakuje nam jeszcze bardzo dużo.

**Słowa kluczowe:** architektura ochrony zdrowia, szpital pediatryczny, nowoczesna opieka dziecięca, przychodnia, lecznica

### 1. WPROWADZENIE

#### 1.1. Współczesna architektura ochrony zdrowia

Projektowanie szpitali to jeden z popularniejszych, najszerzej rozpatrywanych wątków architektury XXI w., zarówno w Polsce, jak i za granicą. Liczba powstałych kompleksów zwiększyła się kilkukrotnie w ostatniej dekadzie. Wynika to z faktu, że większość szpitali, które były projektowane w latach 60.-80.

<sup>1</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa.

<sup>2</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0002-6234-7953.

<sup>3</sup> Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0001-7367-8240.

ubiegłego w., dochodzi do kresu swojego istnienia, tzw. life circle. Przez ostatnie 20 lat szpitale były ulepszane przez renowacje i dodawanie nowych budynków do istniejących struktur. Wynikało to z potrzeby chwili, a nie z przemyślanego planu rozwoju.

Zainteresowanie tematyką szpitalnictwa największych biur architektonicznych świata, takich jak Herzog de Meuron, stanowi dowód na ważność tych obiektów w dzisiejszym świecie. Nie tylko szwajcarskie biuro podjęło się zadania wybudowania spektakularnych obiektów medycznych. Na żadnym kontynencie nie brakuje przykładów potwierdzających niebywały wzrost estetyki budynków tego typu.

Szpitalnictwo w Polsce cały czas zmagają się z przeszłością, zwłaszcza tą wybudowaną w połowie XX w. Jak wskazuje Piotr Gerber, pozostała większość historycznych szpitali, anachronicznych funkcjonalnie, technologicznie i powierzchniowo, stanowi jeden z istotnych powodów zadłużenia publicznej ochrony zdrowia oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów i personelu. Budowy, które obecnie trwają takie jak m.in. w Poznaniu, Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny, Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka, mają uwolnić nas od przeszłości i napisać nowy rozdział w szpitalnictwie w Polsce. Czy sprostać zadaniu?

Wsluchując się w głosy z Europy – „Od mediacji między różnymi stronami zainteresowanymi, po poruszanie się po wymaganiach technicznych, od wyobrażenia sobie, w jaki sposób sala pacjenta może przyczynić się do leczenia i jak lepsze połączenia między oddziałami medycznymi mogą zwiększyć współpracę lekarzy; architekt, z natury zafascynowany złożonością, jest idealnym „generalistą”” to fragmenty wypowiedzi Christine Binshwanger z wykładu dla Instytutu Technologii Massachusetts, [MIT Architecture] z okazji 30. memoriału pamięci Arthura H. Schein z 2021 r., a porównując to z głosem architekta specjalizującego się w Polsce w architekturze medycznej – Michała Grzymała-Kozłowskiego – który napisał; „(...) to architekt, wspomagając się fachową wiedzą technologów i rzeczoznawców, ma wiedzę, jak całościowo uwzględnić aspekty technologii medycznej, bezpieczeństwa sanitarnego, bezpieczeństwa pożarowego, właściwych rozwiązań technicznych, funkcjonalnych i estetycznych tak, by stworzyć podstawę do dobrej inwestycji medycznej”, ma się wrażenie, że nie do końca jeszcze została odrobiona lekcja. Zdania przytoczone, bardzo podobne, bo dotyczące tej samej kwestii – projektu szpitala, a zarazem diametralnie różne. Mamy też związane z nimi odczucia osoby pracującej w renomowanym biurze architektonicznym – Pani Binshwanger – oraz architekta, który zaprojektował m.in. Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny, obecnie budowany w Poznaniu, ale także różne spojrzenie na ten sam problem, jakim jest zaprojektowanie szpitala, da nam podstawę do przeanalizowania dwóch bardzo podobnych pod względem funkcji oraz grupy docelowej, dla której te szpitale są stworzone, ale zarazem tak różnych realizacji pod względem formy, przestrzeni i materiałów użytych do realizacji.

## 1.2. Rozwój architektury szpitali na przykładzie Poznania XIX w.

Obecnie, co widać również na przykładzie Poznania, trend na dokładanie nowych struktur do istniejącego budynku, zaczyna chylić się ku upadkowi. Oczywiście, zdarzają się odstępstwa od reguły, jak chociażby Szpital Kliniczny Jonschera w Poznaniu, który cały czas jest w remoncie, rozbudowie, czy też Wielkopolskie Centrum Onkologii, które z kolei „pochłania” coraz więcej budynków oraz przestrzeni wokół siebie. Wielu dyrektorów szpitali dostrzega już jednak, że lepiej coś wybudować od nowa niż zmieniać i przebudowywać w istniejącej strukturze. Wpływ na to ma aspekt ekonomiczny – niejednokrotnie przeróbka starych struktur i dostosowywanie ich pod nowe standardy, np. przeciwpożarowe, jest bardziej kosztowne niż postawienie budynku od „zera”, ale również ludzki – praca w szpitalu remontowanym nie należy do przyjemnych, zarówno dla personelu, jak i pacjentów. Hałas, brak czystych przestrzeni, niejednokrotnie wydłużające się remonty.



Rys. 1. Zespół budynków przy ulicy Szpitalnej w Poznaniu.  
Szpital Dziecięcy im. K. Jonschera  
[Agata Banaszyk-Jakubowska]

Zaczyna się też zmieniać patrzanie na szpital jako jednostkę nie tylko użyteczną, ale również designerską. Tu warto wspomnieć o konkursie, który został niedawno rozstrzygnięty, a którego zwycięskie biuro WXCA miało bardzo dużą konkurencję przy składaniu ofert. Przeglądając plansze konkursowe, widzimy, że design jest na wyższym poziomie niż wszystko to, co do tej pory zostało zaprojektowane w szpitalnictwie Poznania. Jak jednak będzie z realizacją – czas pokaże.



Rys. 2. Konkurs realizacyjny na projekt rozbudowy istniejącego zespołu budynków Wielkopolskiego Centrum Onkologii – zwycięska propozycja pracowni WXCA [Eurobuildcee 2025]

Kolejnym przykładem jest, już budowane, nowe skrzydło szpitala ortopedycznego im W. Degi w Poznaniu, projektu architektów CDF oraz Ucees, także wyłonionym w konkursie architektonicznym. Zwycięski projekt nawiązuje do starej zabudowy szpitalnej zlokalizowanego w sąsiedztwie, jak i charakteru dzielnicy w której będzie się znajdował – Wildy, nadając mu nowoczesny kształt, nie tak bardzo minimalistyczny jak w przypadku WXCA, ale również odświeżający.



Rys. 3. Pierwszy projekt rozbudowy szpitala ortopedycznego W. Degi w Poznaniu [Architektura i Biznes 2025a]

W realizacji jest też dobudowa o budynek F 1. Wielkopolskiego Centrum Specjalistycznego przy ulicy Juraszów, a w dalszym etapie przebudowa istniejących budynków i wnętrz. Realizacja jest bardzo szybką odpowiedzią na problemy z miejscem. Szpitalny oddział ratunkowy, który będzie się znajdował na parterze nowego budynku, został tam wstawiony niczym mebel i już na etapie budowy wiadomo, że personelowi zajmie bardzo dużo czasu czasu przechodzenie korytarzami.



Rys. 4. Rozbudowa Wielkopolskiego Centrum Specjalistycznego w Poznaniu [TPF 2025]

Obecnie w Poznaniu są dwie inwestycje szpitalne z kategorii bardzo dużych, budowanych od zera, na nowej działce. Jedną inwestycję, zakończoną w 2022 r., to Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka (wcześniej Wielkopolskie Centrum Pediatrii) – 30 tys. m<sup>2</sup>, siedem kondygnacji, 2000 pomieszczeń, 354 łóżka w jednoosobowych pokojach. Najnowocześniejszy tego typu budynek w Wielkopolsce zastąpił stary ponad 100-letni obiekt na ulicy Kryszewicza 7/8 w centrum Poznania.



Rys. 5. Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka  
[Ten Poznań 2025]

Druga inwestycja to Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny, w którym w 2024 r. oddany do użytku został SOR mieszczący się w dwóch modułach. Kolejne trzy części są jeszcze w budowie (prawdopodobny koniec prac jeszcze w 2025 r.) o finalnej powierzchni użytkowej – 60 000 m<sup>2</sup> zlokalizowanej na pięciu kondygnacjach naziemnych oraz jednej podziemnej, w której znajdą się OIT, bloki operacyjne oraz lądowisko dla helikopterów, oddziały zabiegowe (chirurgii ogólnej, urazowo-ortopedycznej, jednego dnia oraz oddział urologiczny).



Rys. 6. Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny, projekt koncepcyjny Archimed  
[Archimed 2025]

Są to dwa kluczowe szpitale, które wprowadzają zarówno nową jakość do szpitalnictwa nie tylko w Poznaniu, ale w całej Wielkopolsce, jak i łączą kilka szpitali miejskich, tworząc nowe przestrzenie wewnątrz miasta. Potrzebne były od lat, ale czy istniała możliwość stworzenia ich inaczej? CZSK był wynikiem konkursu architektonicznego przeprowadzonego przez Uniwersytet Medyczny, natomiast przy WCZD konkursu nie rozpisano.

Szpitałem o podobnej kubaturze, przeznaczeniu i dacie otwarcia jest Kinderspital w Zurichu, nowo wybudowany i oddany do użytku wielospecjalistyczny szpital dziecięcy z oddziałem SOR.



Rys. 7. Kinderspital Zürich\_HdeM  
[Architektura i Biznes 2025b]

## 2. METODA BADAWCZA

W niniejszej pracy przeanalizowano podobieństwa i różnice pomiędzy Wielkopolskim Centrum Zdrowia Dziecka a szpitalem dziecięcym w Zurichu. Wzięto pod uwagę wszystkie aspekty, które będą potrzebne do porównania obu szpitali, aby na samym końcu we wnioskach podsumować i poddać subiektywnej opinii autorki.

**KSZ – Kinderspital Zurich****Dane budynku**

1. Powierzchnia działki: 33,250 m<sup>2</sup>
  2. Kubatura brutto 346,307 m<sup>3</sup>
  3. Powierzchnia netto, 21'480 m<sup>2</sup>
  4. Powierzchnia zabudowy: 16,375 m<sup>2</sup>
  5. Szerokość budynku od strony ulicy Lengg 200 m
  6. Szerokość budynku od strony ulicy Weinegg 110 m
  7. Wysokość budynku 12-19 m
  8. Liczba kondygnacji: 3 nadziemne +2 podziemne
  9. Konkurs 2011-2012
- Projekt 2014-2024

**WCP-Wielkopolski Centrum Pediatrii****Dane budynku**

1. Powierzchnia działki: 28'600 m<sup>2</sup>
2. Kubatura brutto 176'736 m<sup>2</sup>
3. Powierzchnia netto: 35'882,72 m<sup>2</sup>
4. Powierzchnia zabudowy: 5'978 m<sup>2</sup>
5. Szerokość budynku od ulicy Wrzoska 130 m
6. Szerokość budynku od ulicy Witoa 65 m
7. Wysokość budynku 25-30 m
8. Liczba kondygnacji: 6 nadziemnych + 1 podziemna
9. Projekt 2016-2022

### 3. WYNIKI

„Sytuacja najsłabszych jest miarą kultury każdego społeczeństwa”  
[Boniecki 2018].

Już sam fakt, że oba szpitale, które analizujemy, są jednostkami przeznaczonymi dla dzieci, upodabnia je do siebie. Zarówno w wysoko rozwiniętym kraju, jakim jest Szwajcaria, jak i w Polsce zmiany szpitalnictwa, te najbardziej widoczne, przez ostatni dłuższy czas, od początku XIX w., zaczynają się od szpitali dziecięcych i jest to idealnym komentarzem do cytatu z początku akapitu. Obiekty znajdują się w miastach o podobnym zagęszczeniu i wielkości. Zlokalizowane na obrzeżach tychże, o średnim zagęszczeniu budynków wokół projektowanego tereny, które nie były wcześniej zagospodarowane. Co warto również nadmienić, oba szpitale zlokalizowane są w pobliżu innych obiektów służby zdrowia. W Zurichu w sąsiedztwie mamy szpital neurologiczny, radiologiczny i stary szpital z początku XX w. psychiatryczny natomiast w Poznaniu w najbliższym otoczeniu znajduje się szpital MSWiA

oraz 1. Wojewódzki Szpital. Teren, na którym zlokalizowany jest Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka, już od początku lat 60. był zarezerwowany pod zespół szpitali miejskich oraz specjalistycznych szpitali i klinik Akademii Medycznej.



Rys. 8. Szpital Dziecięcy na przedmieściach Zurichu. Widok od szpitala radiologicznego na nowo wybudowany dziecięcy oraz psychiatryczny z początku XX w. [Architektura i Biznes 2025b]



Rys. 9. WCZD na obrzeżach miasta Poznania.  
Widok zachodniej na szpital dziecięcy w sąsiedztwie MSWiA  
[Lepszy Poznań 2025]

Zarówno Kinderszpital w Zurichu, jak i Wielkopolskie Centrum Pediatrii w Poznaniu są wyspecjalizowanymi szpitalami z oddziałem ratunkowym o najwyższej jakości świadczonych usług.

Na tym niestety podobieństwa się kończą. Sposób, w jaki szpitale zostały zaprojektowane i zrealizowane, diametralnie się różni i nie chodzi tylko o pieniądze, które zostały przeznaczone na inwestycje, ale o sposób postrzegania szpitala w miejscach, w których zostały stworzone.

Z czego wynikają różnice w projektach analizowanych szpitali? Przede wszystkim z faktu, że w Szwajcarii jest kładziony duży nacisk na połączenie funkcjonalności budynku z jego designem. Natomiast w Polsce (jak na razie) priorytet stanowi tworzenie jak najwięcej szpitali, a ich jakość estetyczna jest tylko wypadkową, poddyktowaną funkcjonalnością i higieną.

Przestrzeń architektoniczna dla obiektów ochrony zdrowia powinna być rozumiana jako przestrzeń wewnątrz i wokół budynku. Analogiczną sytuację porównawczą sprzeczności mamy, kiedy spojrzymy, jak została zaprojektowana przestrzeń na zewnątrz – w KSZ parking jest zlokalizowany na poziomie -2, co pozwoliło na zaprojektowanie zieleni, która przenika się z architekturą, wlewając się do środka. „Nie wiemy, czy najpierw w tym miejscu był ogród, czy budynek” – tak mówiła Christine Binswanger w jednym z wywiadów o dziedzińcach w Kinderspital Zürich zaprojektowanych przez August + Margrith Künzel.

W WCZD natomiast wycięto 3000 drzew, aby szpital mógł powstać, nie pozostawiając nawet skrawka, gdzie pierwotna zieleń byłaby nienaruszona. Tak powstał

parking na 425 samochodów, na który to rozciąga się widok z okien szpitala. Jedynym ratunkiem dla człowieka pogrążonego w betonie jest skrawek zieleni, który pozostał w sąsiedztwie działki przy szpitalu MSWiA.

Jacques Herzog, założyciel biura architektonicznego Herzog de Meuron, odpowiedzialnego za szpital w Zurichu, uważa, że zbyt długo szpitale były zostawiane dyrektorom, projektantom i innym osobom, którzy się specjalizują tylko w budowie szpitali. Było to ze szkodą dla wszystkich i obecnie w Szwajcarii niektóre z tych szpitali są przerabiane, np. Klinikum w Bazylei – olbrzymi szpital w centrum miasta z lat 80., którego wielka przebudowa jest planowana na kolejne lata. Obiekt zmieni nie tylko swój wygląd, ale przede wszystkim układ funkcjonalny. Przebudowa szpitala jest w tym przypadku bardzo skomplikowana gdyż szpital ma cały czas funkcjonować ze wszystkim swoimi oddziałami.



Rys. 10. Stan obecny Szpitala klinicznego Klinikum 2 w Bazylei [Giuliano Hoenger 2025]



Rys. 11. Projekt do zrealizowania w 2030 r. [Agata Banaszyk-Jakubowska]

### 3.1. Proces projektowy

KSZ zaprojektowany został przez renomowanych architektów, a wykonanie projektu było kontrolowane przez biuro na każdym etapie budowy, nic się nie odbyło bez konsultacji z architektami. Christine Binswanger, partner in charge od tego szpitala, nie pozostawiała niczego przypadkowi. Wszystkie jednostki projektowe korzystały z programu BIM. Na każdym etapie istniała możliwość wprowadzania zmian, które widzieli inni. BIM pomógł, ponieważ budynek był złożony. Stworzono jednostkę, która dzięki swojej przemyślanej architekturze optymalizuje pracę całego szpitala.

WCZD to inwestycja zrealizowana w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014-2020 – za jej realizację odpowiedzialna była samorządowa spółka Szpitale Wielkopolski, a generalny wykonawca to Warbud SA. WCZD jest jednym z najnowocześniejszych i największych szpitali pediatrycznych w Polsce.

Kompleks WCZD został zaprojektowany przez wybraną w przetargu w 2016 r. gdańską firmę Industria Project, specjalizującą się m.in. w obiektach ochrony zdrowia. Nie odbył się konkurs architektoniczny na ten obiekt. Co za tym idzie, budynek WCZD to – na pierwszy rzut oka – solidne budownictwo podporządkowane skomplikowanej i wymagającej funkcji. Architekci myśleli o funkcji, z której wyniknie forma.

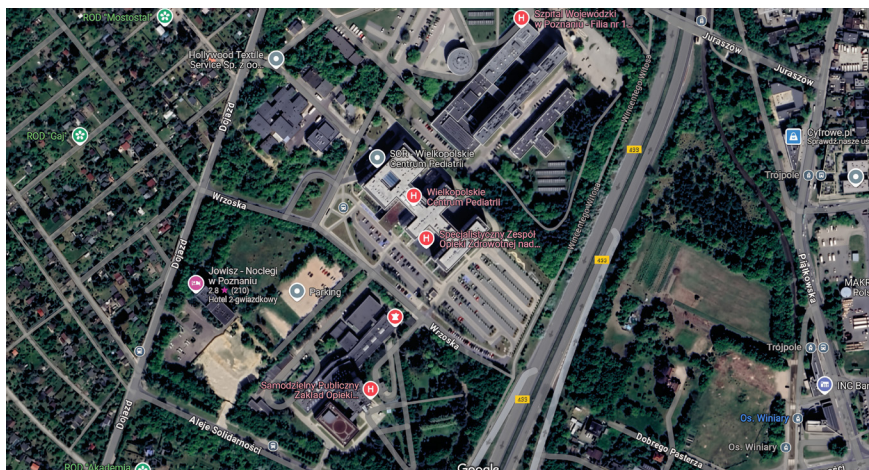
### 3.2. Rozwiązania formalne

Jacques Herzog wierzy w to, że architektura może przyczynić się do procesu leczenia, dlatego od 25 lat z największą starannością projektuje szpitale tak, by człowiek znajdujący się w środku czuł się dobrze. KSZ to szpital horyzontalny. Nie wynika to z ukształtowania terenu albo warunków zabudowy, ale dlatego, że architekci mieli taką wizję i konsekwentnie ją realizowali. Szpital składa się z dwóch różnych budynków oddalonych od siebie: na południu szpital pediatryczny i na północy laboratorium. Starano się o nadanie kształtu szpitala na działce niemającej kształtu, aby to była jedna spójna bryła.



Rys. 12. Rzut z zagospodarowaniem terenu szpitala w Zurichu wkomponowany w podmiejską zabudowę [Herzogdemeuron 2025]

Gdyby zapytać, czego w ten sposób chcieli uniknąć architektki z HdEM, to z pewnością jednym ze zdjęć referencyjnych byłyby WCZD. Ten bowiem szpital uznaliby zapewne za rozczłonkowany konglomerat, a zatem niespójną bryłę.

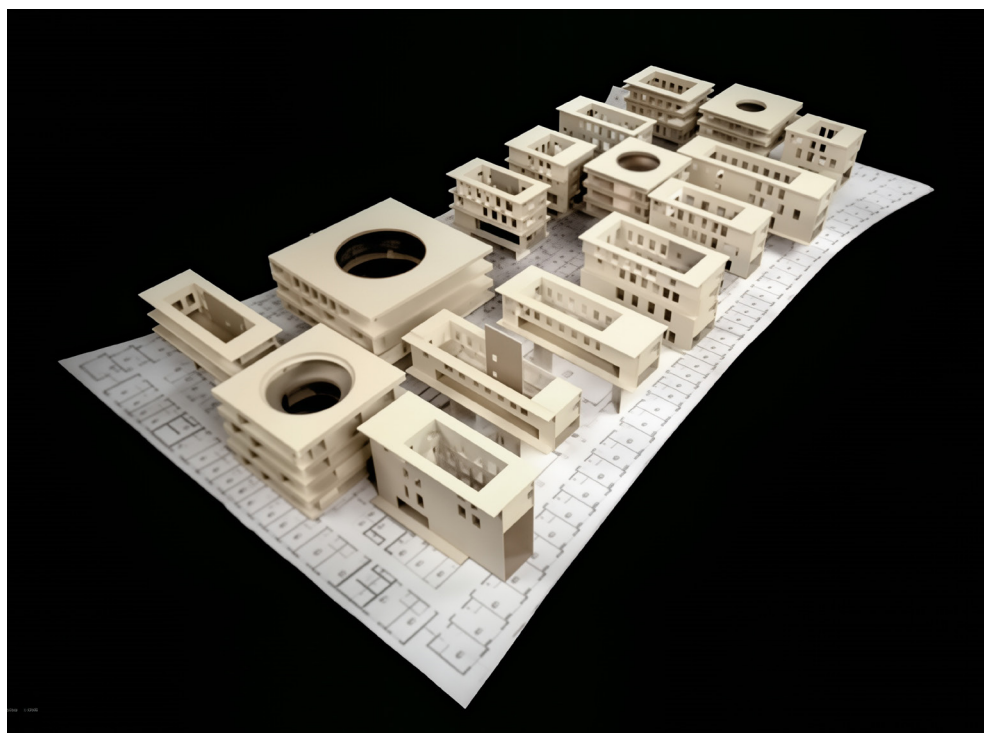


Rys. 13. Rzut szpitala dziecięcego w Poznaniu z otoczeniem [Google 2025]

WCZD jest obiektem siedmiokondygnacyjnym (sześć naziemnych poziomów i jedna podziemna), na które składają się prostopadłościennymi segmenty w symetrycznym grzebieniowym układzie. W największej części, zachodniej, architekci ulokowali część diagnostyczną i zabiegową z blokiem operacyjnym, poradniami, biurami administracji oraz izbą przyjęć, SOR-em i pomieszczeniami diagnostyki obrazowej. Natomiast w obiekcie na planie litery H, część wschodnia, znajdują się cztery segmenty łóżkowe.

### 3.3. DOŚWIETLENIE W BUDYNKU

Bardzo ważnym aspektem jest doświetlenie wszystkich pokoi, gabinetów, laboratoriów, administracji przez naturalne światło. W KSZ znajduje się 16 wewnętrznych dziedzińców zlokalizowanych w miejscach, gdzie była potrzeba doświetlenia. Mają też one pomagać w orientacji w tak wielkim budynku.



Rys. 14. Makieta dziedzińców w szpitalu dziecięcym w Zurichu  
[Agata Banaszyk]



Rys. 15. Zrealizowane dziedzińce w szpitalu dziecięcym w Zurichu.  
[Architektura i Biznes 2025b]

Jaques Herzog [2024] podkreśla: „Tutaj, w Szpitalu Dziecięcym, ludzie mogą na własne oczy przekonać się, jak światło dzienne wpadające z zewnątrz i różnice w proporcjach (...) może zatrzeć różnicę pomiędzy wnętrzem a zewnątrzem”.

Okna są jednym z najważniejszych aspektów KSZ. Znajdują się nawet w salach operacyjnych, a za zadanie mają dawać światło słoneczne nie podczas zabiegów, ale podczas sprzątania sal operacyjnych. Okna stanowią integralną część elewacji – nie są jej dopełnieniem, ale głównym celem architektonicznym. W Szwajcarii ludzie, zwłaszcza architekci, mają na punkcie okien wręcz bzika. Wszystkie okna w KSZ są zaprojektowane z myślą o szpitalu, jest to dla nas niezrozumiałe, gdyż 85% projektów w tym kraju jest na oknach gotowych, modułowych.



Rys. 16. Wnętrze sali operacyjnej szpitala w Zurichu  
[Architektura i Biznes 2025b]



Rys. 17. Zewnętrzna elewacja szpitala w Zurichu  
[Architektura i Biznes 2025b]

Budynki szpitala często pozbawione są detalu, mają płaskie w odbiorze fasady z rytmem otworów okiennych. W WCZD mamy kilka rodzajów okien, które powiększają się i zmniejszają wedle nie potrzeb, a architektonicznej wizji autorów projektu. Jest to ciekawy zabieg, ale niestety niefunkcjonalny. Niektóre pomieszczenia, w których człowiek przebywa dużo czasu, jak dyżurki czy gabinety, mają wąskie, mniejsze okna, inne jak szatnie czy poczekalnia posiadają okna większe, a sale operacyjne czy inne przypadkowe pomieszczenia doświetlenia nie mają. Okna w tym przypadku nie grały pierwszych skrzypiec jako funkcja. Bardziej jako doświetlenie z naciskiem na urozmaicenie elewacji na zewnątrz.



Rys. 18. Elewacja WCZD – rytm okien  
[Radio Emamus 2025]

### 3.4. Kształtowanie elewacji

Architekci WCZD, jak na tak duży szpital, osiągnęli sukces. Elewacja jest spójna, starannie dobrana kolorystycznie, na pewno przyciąga, a nie odstrasza. Nie zostały użyte w elewacji żadne elementy dekoracyjne ani naturalne. Jedyнным urozmaicheniem elewacji jest element wejściowy z zadaszeniem podpartym wspornikami w kształcie litery V.



Rys. 19. Wejście do szpitala dziecięcego [Szpitale Wielkopolski 2025]



Rys. 20. Budynek z perspektywy ptaka [Szpitale Wielkopolski 2025]

Jeśli chodzi o szpital w Zurichu, to podczas budowy niektóre elementy były sprawdzane na bieżąco na elewacjach, żeby osiągnąć jak najlepszy efekt końcowy. Uniknięto w ten sposób wielu błędów.

Został też stworzony prototyp 6-7-metrowy elewacji, który miał wyłapać wszystkie błędy projektowe. Głównymi założeniami projektu Były:

- dach pod różnymi kątami,
- połączenie drewna i betonu,
- głęboka elewacja.

Elewację szpitala stanowi trójwymiarowa, nośna konstrukcja betonowa. Głębokość elewacji na różnych poziomach jest inna. Różne funkcje na poziomach mają odzwierciedlenie w różnej głębokości elewacji. Zabiegowe strefy są schowane w długiej elewacji, która odgradza widza zewnętrznego od wewnętrznego pacjenta, administracyjne, na 1. piętrze są najbardziej dostępne, dlatego też okna nie są prawie w linii elewacji, natomiast pokoje zlokalizowane na ostatnim piętrze są cofnięte względem głównej linii zabudowy. Dlaczego HdeM wybrał drewno na elewację? Budynek jest usytuowany na przedmieściach Zurichu w otoczeniu zieleni. Miał się z nim zlewać, w nią wtapiać. Paleta kolorystyczna, materiałowa z zewnątrz jest dokładnie taka sama jak w środku – króluje brąz i szary, czyli drewno i beton.



Rys. 21. Zdjęcia zrealizowanego budynku KSZ; detal elewacji, oraz klatka schodowa [Architektura i Biznes 2025b]

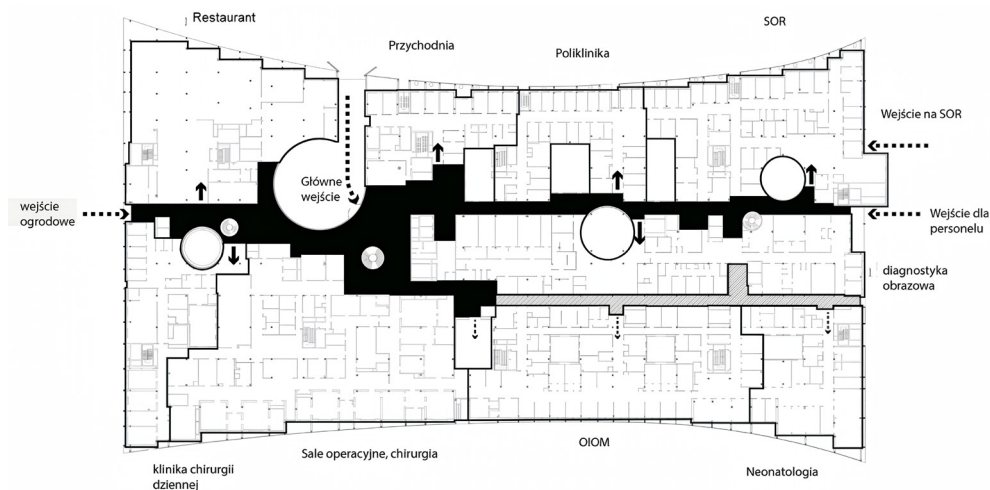
W budynku wszystko jest detalem, każdy najmniejszy, najprostszy szczegół był dobrze przemyślany i zaprojektowany przez architektów. Architekci projektowali wszystko od wspomnianych już okien, po balustrady, kończąc na klamkach i lampach. Nie ma elementu, który byłby zostawiony schematowi – nie – dosłownie wszystko jest detalem dogłębnie przemyślanym. Tak samo jest z wejściem do szpitala: ma ono podwójną wysokość, ma nawiązywać do drzwi od stodoły. Przyjazne, wечно otwarte wrota, wysyłają jasny przekaz: „nigdy nie jesteśmy zamknięci, zapraszamy”.



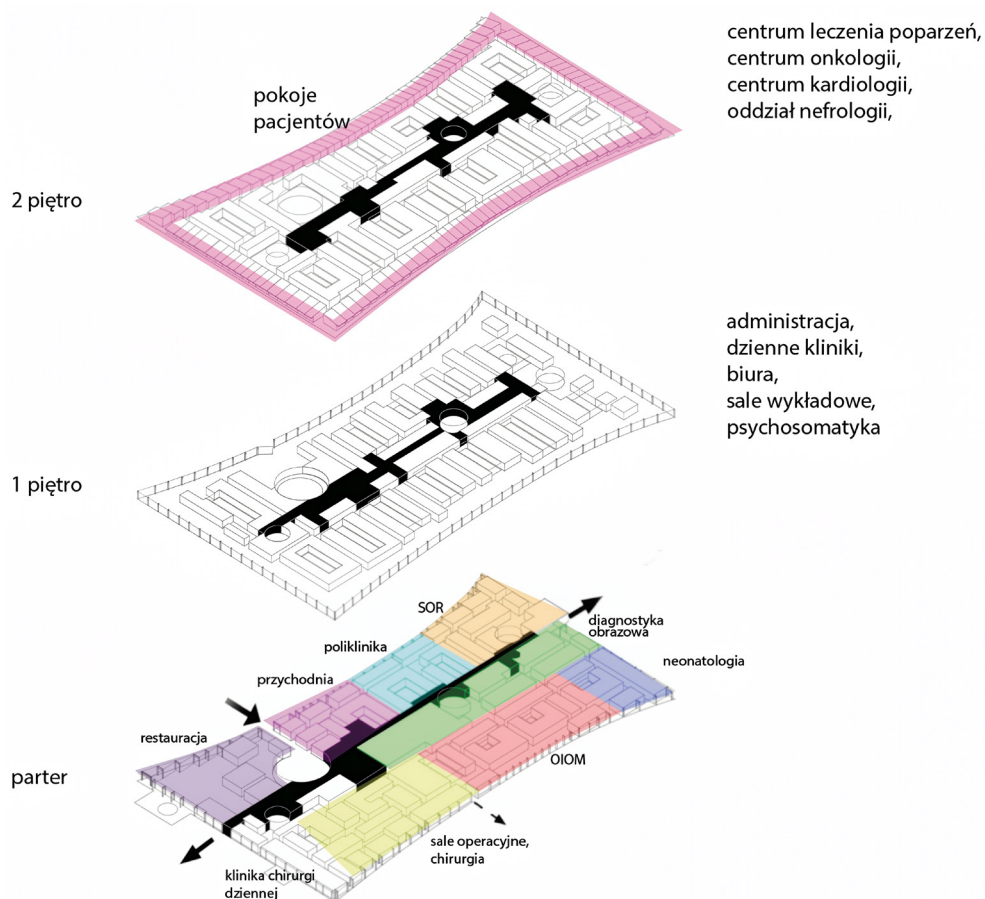
Rys. 22. Wejście do szpitala dziecięcego w Zurichu [Architektura i Biznes 2025b]

### 3.5. Układ funkcjonalny

W KSZ parter jest miejscem najbardziej dostępnym, przeznaczonym dla wszystkich, zarówno personel i pacjenci mogą swobodnie przemierzać tę przestrzeń, jak i osoby, które w danym momencie nie korzystają z usług szpitala. Znajdują się tu kliniki dzienne, restauracje, a także SOR i sale operacyjne. Na 1. piętrze znajdują się natomiast administracja, szkoła, oddział pediatriczny, psychosomatyczny, poliklinika i administracja. Ostatnie piętro to pokoje (jest ich 200) i oddziały specjalistyczne. Wszystkie pokoje są doświetlone i pomimo tak wielkiego budynku, w jednej bryle, orientacja dzięki „głównej ulicy”, czyli korytarza idącego przez całość szpitala (inspiracją była ulica Niederdorf w Zurichu) jest bardzo intuicyjna.

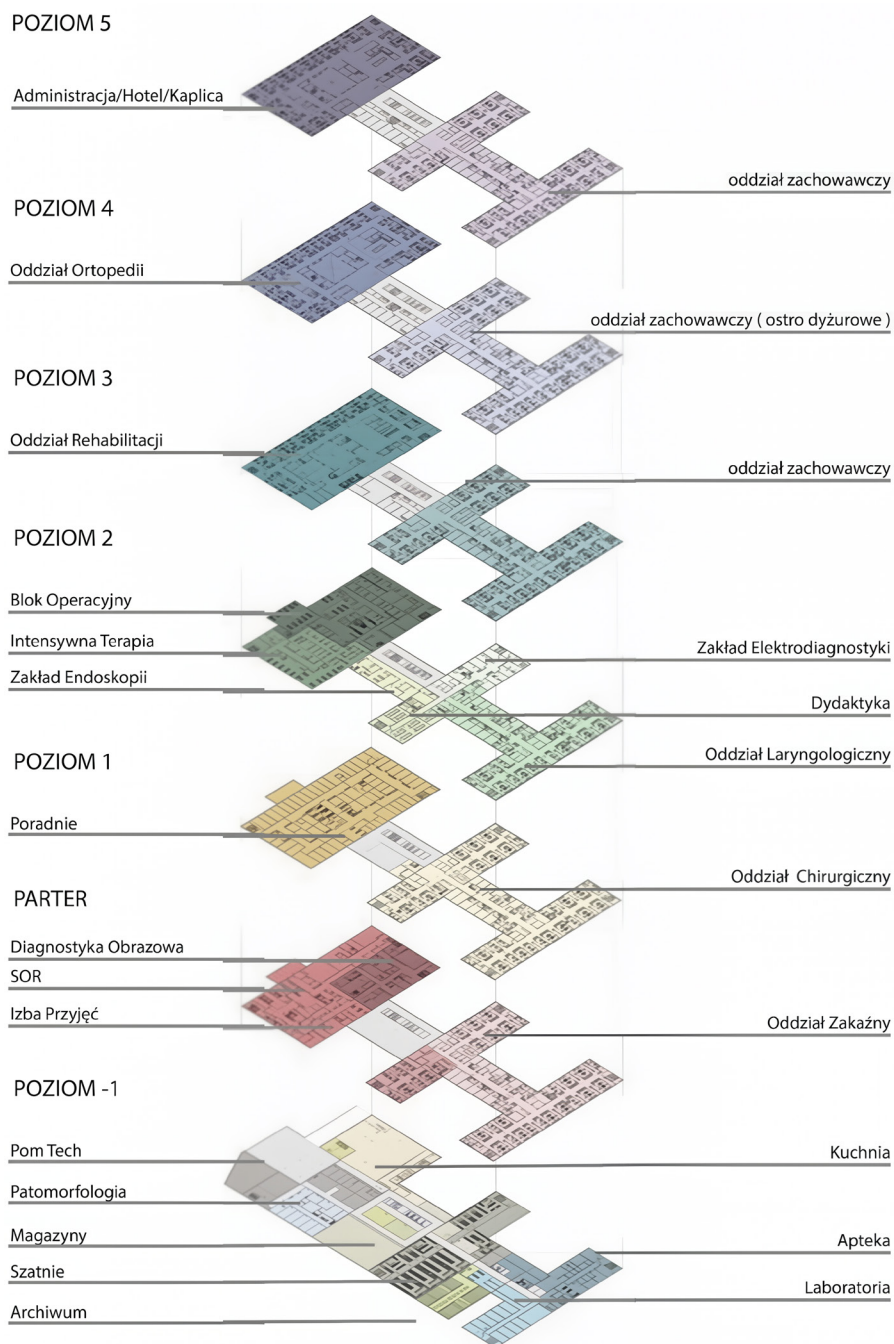


Rys. 23. Rzut parteru KSZ z zaznaczonym głównym korytarzem.  
[Agata Banaszyk-Jakubowska]



Rys. 24. Aksonometria pięter w szpitalu  
[Agata Banaszyk-Jakubowska]

WCZD został zaprojektowany z podziałem na dwie części: pierwsza to oddziały łóżkowe, a na drugą składa się zespół oddziałów diagnostyczno-ratunkowo-zabiegowych. Oba te bloki połączone są w części centralnej wspólną przestrzenią komunikacyjną, z główną klatką schodową i czterema windami. Część „łóżkowa” została zaprojektowana na planie litery H, z wąskim traktem umożliwiającym doświetlenie pokoi po obu stronach ciągów komunikacyjnych. W drugiej części zaplanowano – na parterze – SOR, diagnostykę obrazową i izbę przyjęć, z kolei na wyższej kondygnacji mieści się administracja lecznicy. Blok operacyjny to kompleks pięciu nowoczesnych i zautomatyzowanych sal, w których są 354 pokoje pacjentów: wszystkie jednoosobowe, z łazienką i miejscem dla opiekuna.



Rys. 25. Rzuty szpitala WCP, Projekt Wykonawczy, Industria Project 12.2017  
[Agata Banaszyk-Jakubowska na podstawie materiałów pozyskanych od projektanta]

### 3.6. Przestrzeń pobytowa dla pacjentów pediatrycznych

W KSZ na drugim poziomie znajdują się przede wszystkim pokoje dla dzieci, są to najbardziej prywatne przestrzenie. Celem było stworzenie w tym miejscu domowych warunków. Dzieci, bo to one są użytkownikami największej przestrzeni na ostatnim piętrze, są bardzo szczególnym widzem. Dostrzegają i zwracają bowiem uwagę na rzeczy, których dorośli nie chcą lub nie widzą. Starano się stworzyć małe enklawy bardzo przyjazne dla najmłodszych pacjentów. Zadbali o to nie tylko pochylone indywidualne dachy czy spustowe rury, ale także klasyczne drewniane okna – prawie jak w domu. Pokoje są tak zaprojektowane żeby bez używania kolorów czy tapet były atrakcyjne dla dzieci. Mamy wyjmowane ławki dla dorosłych do spania, biurka i siedziska przy oknie, a także okrągłe małe okna jak w kajucie statku służące do przewietrzenia, kontaktu ze światem zewnętrznym. Stanowią atrakcje dla najmłodszych, gdyż wszystko dopasowane jest do ich wzrostu.



Rys. 26. Wnętrze pokoju w szpitalu dziecięcym w Zurichu  
[Architektura i Biznes 2025b]

Porównując to do bardzo schludnego, dobrze wyposażonego, również pojedynczego pokoju w WCZD, gdzie pragmatyzm wziął górę, ten drugi wygląda jak zaprojektowane przez osobę, która designem się nie kierowała.



Rys. 27. Wnętrze pokoju w szpitalu dziecięcym w Poznaniu  
[Fundusze Europejskie 2025]

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Analizowanie tych dwóch szpitali i porównywanie ich pomimo niewątpliwego tego samego profilu jest bardzo trudne i nie zawsze obiektywne. Porównujemy nie tylko same szpitale, ale i miejsca, gdzie zostały stworzone i przez kogo. W Szwajcarii, niezniszczonej przez żadne wojny XX w., nie było potrzeby budowania czegokolwiek pod wpływem chwili, bo takiej konieczności nie było. Szpital, który powstał, dogłębnie przemyślano. Do konkursu zostali wytypowani najlepsi architekci i pomiędzy nimi rozstrzygnięto konkurs na szpital marzeń, bo tak niewątpliwie powinny wyglądać szpitale. Jest zarówno architektoniczną perełką, jak i bardzo dobrze funkcjonalnie rozmieszczonym kombinatem. Zespół projektujący szpital był bardzo liczny i nic nie zostawiono tutaj przypadkowi. Przeanalizowano wszystkie otwarcia i zamknięcia, doświetlenia, każdy szczegół pokoiów dla dzieci i nie tylko. W Szwajcarii nie ma „gotowców”, tzn. architekt opracowujący projekt tworzy wszystko od bryły, okien, kolumn po detal i identyfikację wewnątrzszpitalną. „Quality means effort” („Jakość znaczy zaangażowanie”).

Patrząc na poznański szpital, trzeba otwarcie stwierdzić, że nie jest blisko architektury szwajcarskiego budynku. Analizując jednak to, w jakich warunkach dotychczas dzieci i rodzice byli przyjmowani, to różnica wynosi ok. 100 lat. Komfortowe, jednoosobowe pokoje dla dzieci i ich rodziców w liczbie 345 sztuk robi wrażenie, tak samo zastosowanie najnowszych technologicznie nowinek jak roboty rozdzielające lekarstwa czy specjalne tuby, które przesyłają próbki w 20-80 sekund w obrębie całego

szpitala – tym należy się chwalić. Czy jednak pamięć o wojnach światowych, zwłaszcza drugiej, i tego, co nastąpiło po nich, zwalnia nas z zatroszczenia się o aspekt wizualny? Czy rzeczywiście funkcja i potrzeba tej funkcji przewyższać musi architekturę i nie ma dla niej miejsca w tego typu budynkach? Czy design nie jest dla szpitali? Odpowiedź brzmi – nie. Musimy cały czas dążyć do tego, żeby architektura nie była tylko funkcjonalna. Ma być wizytówką i to na lata. Postaramy się, żeby przyszłe pokolenia też cieszyły oko budynkami, które zostały stworzone za naszych czasów. Żebyśmy mogli się chwalić nie tylko tym, że mamy najnowocześniejszy szpital w Europie Środkowej, ale również najładniejszy, najciekawszy architektonicznie.

### LITERATURA

- Archimed, 2025, <https://archimed.pl/portfolio/centralny-zintegrowany-szpital-kliniczny-w-poznaniu/> (dostęp: 26.10.2025).
- Architektura i Biznes, 2025a, [https://www.architekturaibiznes.pl/rozbudowa-szpital-degi-cdf-architekci-poznan,27812.html?srsId=AfmBOopRREf9a86y8c6mMixeh--2kHrtn\\_XNsh7SMN-nrXdwfdMcTa0E](https://www.architekturaibiznes.pl/rozbudowa-szpital-degi-cdf-architekci-poznan,27812.html?srsId=AfmBOopRREf9a86y8c6mMixeh--2kHrtn_XNsh7SMN-nrXdwfdMcTa0E) (dostęp: 26.10.2025).
- Architektura i Biznes, 2025b, <https://www.architekturaibiznes.pl/kinderspital-zurich-hdem,36220.html?srsId=AfmBOor3kVPvzLJ3EFiCIUjople9oiVJOhPZYZXYmP8B-NGsLMNala5Bk> (dostęp: 26.10.2025).
- Binswanger Ch., 2021, *Wykład podczas 30 memoriału H. Schein*. <https://www.youtube.com/watch?v=kXU0JxS9jvw> (dostęp: 26.10.2025).
- Binswanger C., Cieslik T., 2020, *Mehr Arbeit, aber auch mehr Qualität. Zürich bekommt ein neues Kinderspital. Entworfen und geplant wurde von Anfang an mit BIM*, <https://www.herzogdemeuron.com/writings/mehr-arbeit-aber-auch-mehr-qualitat/> (dostęp: 26.10.2025).
- Boniecki A., 2018, *Połączenie odebrane*, Znak, Kraków.
- Davidovici I., 2021, *Hospital-as-City. The Healthcare Architecture of Herzog & de Meuron*, „Social Distance”, vol. : 5, s. 118-131.
- Eurobuildcee 2025, <https://eurobuildcee.com/news/60104-architektura-dla-onkologii> (dostęp: 26.10.2025).
- Fundusze Europejskie, 2025, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/tak-wyglada-wielkopolskie-centrum-zdrowia-dziecka-w-poznaniu/> (dostęp: 26.10.2025).
- Gawlak A., Mateuszewska M., Szuba P., 2018, *Jakość przestrzeni architektonicznej dedykowanej ochronie zdrowia a potrzeby mieszkańców w kontekście założeń idei healthy cities na przykładzie Poznania*, „Przestrzeń–Urbanistyka–Architektura”, t. 1.
- Gehl J., 2009, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wyd. Ram, Kraków.
- Gerber P., 2004, *Zapomniane szpitale*, „Menedżer Zdrowia”, nr 9, s. 32-33.
- Giulianihoenger, 2025, <https://www.giulianihoenger.ch/de/alle-projekte/klinikum2> (dostęp: 26.10.2025).
- Google, 2025, [https://www.google.com/maps/search/szpital+wrzoska/@52.4378788,16.9026727,513m/data=!3m2!1e3!4b1?entry=tту&g\\_ep=EgoyMDI1MTExNi4wIjIKXMDSOASAFQAw%3D%3D](https://www.google.com/maps/search/szpital+wrzoska/@52.4378788,16.9026727,513m/data=!3m2!1e3!4b1?entry=tту&g_ep=EgoyMDI1MTExNi4wIjIKXMDSOASAFQAw%3D%3D) (dostęp: 8.11.2025).

- Grzymała-Kazłowski M., 2014, *Projektowanie obiektów medycznych – jak uniknąć błędów*, „INFRASTRUKTURA–ARCHITEKTURA. Ogólnopolski Przegląd Medyczny”, nr 4.
- Herzog J., Troxler I., 2014, *Kein Freipass für Hässlichkeit. Jacques Herzog will die Funktionalität von Stadien und Spitälern mit guter Architektur verbinden*, AV Monografias, Herzog & de Meuron.
- Herzogsdemeuron, 2025, <https://www.herzogsdemeuron.com/news/377-groundbreaking-ceremony-for-kinderspital-zurich> (dostęp: 26.10.2025).
- Moellmann J., 2021, *Selected Case Studies. Hospitals: Children's University Hospital Zurich*, „The Patient Room. Planning, Design, Layout”, s. 158-160.
- Lepszy Poznań, 2025, <https://www.lepszypoznan.pl/lepsze-polaczenie-do-wczd-na-wrzoska-23-04-2022.html> (dostęp: 26.10.2025).
- Marciniak P. 2007, *Nowe koncepcje poznańskich szpitali w latach 1945-1989*, „Kronika Miasta Poznania”, nr 4.
- Radio Emamus, 2025, <https://radioemamus.pl/aktualnosci/wielkopolskiego-centrum-zdrowia-dziecka-w-poznaniu/> (dostęp: 26.10.2025).
- Szpital Wielkopolski, 2025, <https://szpitalewielkopolski.pl/category/projekt-wczd/> (dostęp: 26.10.2025).
- Ten Poznań, 2025, <https://tenpoznan.pl/poznan-wielkopolskie-centrum-zdrowia-dziecka-robi-wrazenie-zdjecia/> (dostęp: 26.10.2025).
- TPF, 2025, <https://tpf.com.pl/pl/realizacje/architektura/obiekty-uzytecznosci-publicznej/rozbudowa-wielkopolskiego-centrum-specjalistycznego-w-poznaniu> (dostęp: 26.10.2025).

## PROPEDEUTICS OF THE PROBLEM OF DESIGN OF CHILDREN'S HOSPITALS BASED ON COMPARATIVE ANALYSIS OF SELECTED EXAMPLES

### Summary

The article presents the results of a comparative analysis of the implementation of healthcare facilities, i.e. the Wielkopolska Pediatric Center and the children's hospital (Kinderspital) in Zurich. The aim of the analysis is to determine the differences in the approach to design and, on this basis, to obtain new knowledge (research by design). The selected centers are characterized by advanced technology, the same profile of activity, and both were implemented in the last two years. It is important that the Author took an active part in the design of hospital facilities, among others in Switzerland, which complements scientific research through design (research by design). As a result of the comparative analysis, it was found that despite the undoubted progress that characterizes hospitals in Poland, Poznań compared to years ago, this technological advancement is almost in line with European standards, while we still have a long way to go in terms of design.

**Keywords:** hospital, clinic, healthcare architecture, medical center, Emergency room, pediatric hospital, modern child care

