

Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r.¹

Maciej J. Nowak 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Przemysław Śleszyński 

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Anna Brzezińska-Rawa 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Michał Ciesielski 

Biuro Strategii Miasta we Wrocławiu

Marcin Feltynowski 

Uniwersytet Łódzki

Anna Fogel 

Narodowy Instytut Dziedzictwa

Justyna Goździewicz-Biechońska 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Anita Kukulska-Kozieł 

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Michał Leszczyński

Polski Związek Firm Deweloperskich

Karolina Rokicka-Murszewska 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Anna Aneta Tomczak 

Politechnika Łódzka

Robert Warsza 

Politechnika Łódzka

Małgorzata Błaszke 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

WPROWADZENIE

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. stanowi najważniejszą zmianę w polskim prawie planowania przestrzennego od roku 2003. Sam fakt wprowadzenia tak szerokiej zmiany stanowi wystarczającą przesłankę do powstania licznych problemów dotyczących wykładni nowych przepisów oraz ich konsekwencji dla systemu planowania przestrzennego.

Niniejszy materiał (stanowiący wynik pracy Zespołu Prawno-Urbanistycznego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN) obejmuje refleksję na temat kluczowych wyzwań związanych z noweliza-

¹ Tekst pierwotnie opublikowano w 2023 r. jako *Reflection Paper* nr 7 na stronie internetowej KPZK PAN.

cją. Autorzy nie podejmują się generalnej oceny (pozytywnej/negatywnej) całości nowelizacji. Obserwując wyrażane w sferze dyskusji publicznej zróżnicowane wypowiedzi w tym zakresie, autorzy uznają, że na całościową, generalną ocenę przyjdzie jeszcze czas. Natomiast na obecnym etapie warto wyodrębnić szczególne, potencjalnie problematyczne i istotne zagadnienia. Są one następujące:

- relacje między instrumentami strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego (na przykładzie relacji między strategią rozwoju lokalnego a planem ogólnym);
- problemy związane ze strefowaniem i bilansowaniem w planie ogólnym;
- kwestia perspektyw sektorowych (związanych m.in. z ochroną zabytków i kształtowaniem terenów zielonych);
- stosowanie gminnych standardów urbanistycznych;
- wdrażanie „planów specjalnych” (ZPI);
- uwarunkowania finansowe, związane m.in. z wdrażaniem przepisów nowelizacji;
- rola decyzji administracyjnych w planowaniu przestrzennym;
- przepisy przejściowe i problemy związane z ich stosowaniem.

Każde z wymienionych wyzwań zostało poniżej scharakteryzowane. Ze względu na koncepcję tekstu, charakterystyka problemów jest syntetyczna. Większość podejmowanych zagadnień wymaga osobnego rozwinięcia w kolejnych publikacjach. Autorzy mają pełną świadomość, że zaplanowany katalog może być rozszerzany. W niniejszym tekście skoncentrowano się na rozwiązaniach, które po wejściu w życie nowelizacji (albo w bliskiej perspektywie czasowej) będą kluczowe dla gmin. Wyodrębnienie wskazanych zagadnień nie wyklucza zdaniem autorów konieczności dyskusji również na inne tematy². Niemniej, założeniem tekstu nie jest wyliczenie wszystkich pojawiających się szczegółowych dylematów prawnych, ale wyodrębnienie najpoważniejszych wyzwań związanych z nowelizacją.

STRATEGICZNE A REGULACYJNE INSTRUMENTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Poszerzenie zakresu strategii rozwoju wprowadza podstawę do szerszej dyskusji o relacjach między strategicznym planowaniem przestrzennym a regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Jedną z kluczowych kwestii jest tu relacja między planowaniem lokalnym (gminnym) a ponadlokalnym, czyli planowaniem regionalnym. Pojawia się tu także problem harmonizacji planowania na obszarach transgranicznych gmin.

Na szczeblu gminnym nowelizacja wprowadza wymóg uwzględniania ustaleń polityki przestrzennej ze strategii w planach ogólnych i planach miejscowych. Nie wskazuje jednak, które ustalenia strategii tę politykę stanowią. Są to co najmniej:

- graficzny model struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (zawierające większość dotychczasowych ustaleń studiów gminnych);

² Wśród dylematów tych można wyodrębnić w szczególności: 1) status inwestycji odnawialnych źródeł energii w planowaniu przestrzennym, zarówno z perspektywy przepisów przejściowych i szerszego niż wcześniej powiązania z planami miejscowymi; 2) Szczegółową wykładnię art. 27a u.p.z.p. i związaną z nim dyskusję o możliwości i zakresie równorzędnego procedowania osobnych, współzależnych aktów planowania przestrzennego; 3) Relacje stref z planu ogólnego do „przeznaczenia” z planów miejscowych, a także szczegółowe aspekty związane z weryfikacją zgodności pomiędzy poszczególnymi aktami planowania przestrzennego.

- wytyczne do sporządzania dokumentów (aktów planowania przestrzennego);
- obszary strategicznej interwencji;
- inne ustalenia wynikające z ustaw zmienianych nowelizacją.

Znowelizowana ustawa wymaga zobrazowania graficznego części z wymienionych ustaleń przestrzennych. Zapewne wypracowane zostaną standardy zapisu, ułatwiające tworzenie ustaleń polityki przestrzennej w strategiach. Jednym z nich może być wydzielanie w tekście strategii osobnego rozdziału polityka przestrzenna będącego swoistym „wyciągiem” składającym się na nią ustaleń. Jednak formułowanie polityki przestrzennej w strategii polegające na dosłownym („jeden do jednego”) przeniesieniu zapisów studium, spowodować może problemy w uwzględnianiu jej w aktach planowania. Strategie bowiem, w odróżnieniu od studium, są dokumentami ze zdefiniowaną perspektywą czasową. Poprawna konstrukcja polityki przestrzennej w strategii, która będzie w racjonalny sposób determinowała ustalenia aktów gminnych, wymaga więc wysokich kompetencji z zakresu planowania przestrzennego. Należałoby to brać pod uwagę kompletując w pracach nad strategiami skład zespołów eksperckich. Na marginesie warto zwrócić uwagę na wyzwanie dotyczące relacji między planowaniem strategicznym i operacyjnym na szczeblu ponadgminnym, czyli planowaniem regionalnym. P. Churski w tym kontekście zwraca uwagę, że konieczne jest uspołnienie i zharmonizowanie przepisów nowelizowanej ustawy m.in. z *ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (przyjętej po raz pierwszy w 2006 r.), zwłaszcza w zakresie strategii rozwoju ponadlokalnego (Churski, 2023). Dopiero taka zmiana zagwarantuje spójność relacji między strategicznym a regulacyjnym planowaniem również na szczeblu lokalnym.

Mogą też wystąpić problemy, wynikające z przepisów przejściowych nowelizacji ustawy. Od 1 stycznia 2026 r. gminy znajdą się bowiem w bardzo różnych sytuacjach, w zależności od tego, czy i jakimi strategiami będą dysponowały. Optymalnym rozwiązaniem będzie wejście w 2026 r. z już sporządzonym planem ogólnym uwzględniającym politykę przestrzenną w nowej strategii (sporządzonej zgodnie z przepisami nowelizacji). Wymaga to jednak przygotowania obu tych dokumentów w ciągu dwóch lat, co może okazać się niemożliwe, zwłaszcza z powodu równoległej koordynacji obydwu dokumentów w tym samym czasie. Z kolei gminy bez strategii, ale mające plan ogólny, od 2026 r. nie będą mogły go zmienić, ponieważ kolejne zmiany planu ogólnego wymagać będą uwzględnienia strategii. Oznacza to również brak możliwości uchwalania planów miejscowych i wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W podobnej sytuacji będą gminy, które co prawda posiadają strategię, ale jej ustalenia uniemożliwią uwzględnienie jej w aktach planowania przestrzennego. Tak będzie zapewne w przypadku większości strategii sporządzonych zgodnie z przepisami sprzed 24 września 2023 r. W najgorszej sytuacji znajdą się gminy, które nie zdążą uchwalić planu ogólnego do 31 grudnia 2025 r., a równocześnie nie będą jeszcze dysponowały strategią z polityką przestrzenną. W takich przypadkach nie będzie możliwości uchwalenia planu ogólnego do czasu przyjęcia strategii.

Konkludując, wyzwania i problemy dotyczące relacji między strategicznym i regulacyjnym planowaniem przestrzennym polegają na:

- niejasnej relacji między planowaniem lokalnym a regionalnym;
- braku całościowej koncepcji dotyczącej sposobu konstruowania polityki przestrzennej w strategiach;
- proceduralnych relacji pomiędzy strategią rozwoju a planem ogólnym i planami miejscowymi.

STRELOWANIE I BILANSOWANIE TERENÓW W PLANIE OGÓLNYM

Jednym z kluczowych celów planów ogólnych ma być wyznaczenie w każdej gminie stref planistycznych. Jest to przyjęcie rozwiązań stosowanych w wielu krajach (M. Nowak, A. Mitrea, G. Lukstina, A. Petrisor, K. F. Kovacs, V. Simeonova, P. Yanchev, E. Jurgenson, K. Podra, V. Rezac, K. Mikalauskaite, B. Praneviciene, Z. Ladzińska, M. Baloga, 2023). Obligatoryjne plany ogólne ze strefami planistycznymi gwarantują bowiem, że względem każdego terenu pewne działania składające się na planowanie przestrzenne zostaną podjęte. Oczywiście, strefowania nie można postrzegać jako rozwiązania idealnego.

Pierwszy problem wiąże się z szerokimi możliwościami w zakresie określania powierzchni wyodrębnionych stref. Ustawodawca nie stwarza w tym zakresie ograniczeń. W konsekwencji w przypadku gmin posiadających mozaikowy charakter nie można wykluczyć wyznaczania stref o wielkości pojedynczych działek. Pojawia się wspomniane już ryzyko, że do planu ogólnego mogą być przenoszone *in extenso* zapisy z dotychczasowych planów miejscowych, w których występuje rozdrobnienie przeznaczenia terenów. Tymczasem ideą przyświecającą wprowadzeniu stref planistycznych do dokumentów planistycznych było porządkowanie obszaru objętego planowaniem na stosunkowo duże powierzchniowo i jednorodne tereny pod względem użytkowania, intensywności, charakteru zabudowy oraz tworzenie swego rodzaju spójnych „całości funkcjonalnych”. Należą do nich zwłaszcza obszary śródmiejskie czy strefy mieszkaniowe. Przejęcie wad dotychczasowych planów miejscowych w nowych rozwiązaniach prawno-planistycznych może w wielu gminach sankcjonować sytuację związaną z chaosem przestrzennym.

Druga wątpliwość wiąże się z prawdopodobną uznaniowością wyznaczenia stref planistycznych powiązanych z funkcją mieszkaniową. Ustawodawca wprowadza w tym zakresie pewne ograniczenia, służące wzmocnieniu samodzielności planistycznej gmin. Brakuje jednak rozwiązań blokujących nadmierne wyodrębnianie funkcji mieszkaniowej. Może to prowokować zarzuty o sprzyjanie deweloperom, a nawet korupcję. Najjaskrawiej problem ten dotyczy przeszacowania terenów mieszkaniowych (zgodnie z danymi na koniec 2022 r., według danych z 2/3 studiów gminnych, aż 9,0% powierzchni gmin mogło być przeznaczanych pod zabudowę jednorodzinną, a kolejne 0,8% pod zabudowę wielorodzinną i 6,4% pod zabudowę zagrodową, co daje możliwości zamieszkania dla ponad 83 mln osób. W planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów z rolniczego na nierolnicze (tzw. odrolnienia) dla co najmniej 700 tys. ha (chłonność można tu oszacować na około 9 mln osób).

Dzieje się to wszystko w sytuacji, gdy na większości powierzchni kraju spada liczba ludności, a migracje powodują popyt na tereny budowlane pod zabudowę jednorodzinną w zasadzie jedynie w strefach podmiejskich miast (gdzie pomimo tego tereny mieszkaniowe są i tak znacznie przeszacowane). Wyzwaniem dla planów ogólnych i strefowania będzie w przyszłości zatem takie bilansowanie terenów, które pogodzi rzeczywiste ruchy migracyjne z racjonalną podażą gruntów inwestycyjnych, w tym w warunkach starzenia się ludności i konieczności koncentracji zabudowy, aby minimalizować koszty np. dostępności przestrzennej transportu publicznego.

Problemem, który trzeba tu zasygnalizować jest prawdopodobne niedopasowanie wewnętrzne gmin. Polega ono na tym, że już uchwalone plany miejscowe najczęściej nie obejmują całego obszaru gmin (pokrycie powyżej 90% dotyczy 673 samorządów, czyli nieco ponad 1/4 w kraju). Nie wiadomo, w jaki sposób dopasować bilans dla różnych obszarów w gminie. Może się zdarzyć, że jakaś część miasta lub sołectwo ma plan z dużą rezerwą lub nawet nadpodażą terenów mieszkaniowych, podczas gdy w innych częściach gminy nie ma planów i terenów „odrolnionych”, występują wyłącznie grunty rolnicze, a popyt na grunty jest duży, bo np. jest to obszar dobrze skomunikowany z pobliskim miastem, albo są to tereny

o znacznych walorach krajobrazowych (np. wzdłuż rzeki, wokół jeziora). Ponadto wyznaczanie stref napotka zapewne jeszcze jeden problem związany z istnieniem wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy na terenach, dla których w świetle bilansowania powinna być strefa niezabudowana.

Konkludując, kluczowym wyzwaniem związanym ze strefowaniem i bilansowaniem jest:

- **określenie merytorycznych podstaw dla strefowania;**
- **powiązanie z racjonalnym bilansowaniem terenów, w tym dopuszczalna wielkość wyznaczanych stref;**
- **odnoszenie strefowania do dotychczasowych rozstrzygnięć przestrzennych, związanych zwłaszcza z nadpodażą terenów inwestycyjnych (odrolnienia, „wuzetki”).**

PERSPEKTYWA SEKTOROWA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Przez „perspektywę sektorową” rozumie się powiązanie prawa planowania przestrzennego z celami i zadaniami związanymi z zagadnieniami z innych sfer szeroko rozumianego życia społeczno-gospodarczego, które cechuje ściśle powiązanie z przestrzenią. W tym szerokim zagadnieniu mieści się zarówno działalność gospodarcza (przemysł, rolnictwo, usługi, transport itd.), potrzeby bezpieczeństwa (np. dostępność przestrzenna do usług zdrowia, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa czy sanitarno-epidemiologiczna), ochrona przyrody, czy jakość życia. Kwestie te są mniej lub bardziej usankcjonowane prawnie, często w postaci odrębnych ustaw i przepisów wykonawczych. W tym miejscu zajmujemy się głównie ochroną zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz dostępnością ludności do terenów zielonych.

I tak, w planie ogólnym nie będzie podstawy do wprowadzania ustaleń bezpośrednio dotyczących ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej w sposób zapewniający ochronę widoku, otoczenia zabytku czy krajobrazu kulturowego. Tymczasem w studium gminnym w zakresie stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej można znaleźć niewiążące prawnie wytyczne. Do tej pory wytyczne te odgrywały bardzo istotną rolę w praktyce planistycznej. Po reformie wskazane treści mają się znaleźć w strategiach rozwoju. Pojawia się jednak zasadniczy problem, gdyż przepisy nie określają wprost, że w strategii wskazane mają być strefy ochrony konserwatorskiej, które przecież następnie ustala się, zgodnie z art. 19 ust. 3 *ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami* w planach miejscowych – wraz ze wskazaniem, jakie obowiązują w nich ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Powiązanie dokumentu kierunkowego z planem miejscowym w tym zakresie warunkuje tymczasem spójną politykę gminy w zakresie ochrony zabytków nieruchomych. Należy rekomendować wprowadzanie ustaleń dotyczących stref ochrony konserwatorskiej w strategii, jednak wobec braku takiego wskazania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trzeba liczyć się z tym, że w wielu gminach dojdzie do osłabienia spójności dokumentów planistycznych w zakresie ochrony zabytków.

Lukę tę pogłębia dodatkowo brak wprowadzenia formalnego wymogu uwzględniania przy sporządzaniu strategii gminnego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wymóg taki pozostaje wprawdzie w odniesieniu do planu ogólnego, może jednak okazać się niewystarczający. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wymogu uzgadniania planu ogólnego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, jednak uzgodnienie to będzie dotyczyć wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 13e ust. 2 i 3 *ustawy o pizp* – a więc określenie w gminnym katalogu

stref planistycznych profilu funkcjonalnego i obowiązujących w nich wskaźników, w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Prowadzi to do powstania luki w polityce ochrony zabytkowej przestrzeni i krajobrazu kulturowego.

Drugi z problemów dotyczy zapewnienia dostępności do terenów zieleni. W znowelizowanej ustawie o pizp wprowadzono bowiem przepisy, które mają warunkować rozwój terenów funkcji mieszkaniowej w zależności od dostępu do tzw. infrastruktury społecznej, obejmującej m.in. zieleni publiczną. Ta cenna, choć fakultatywna, wyrażona w art. 13f ustawy możliwość wprowadzenia tych regulacji w drodze tzw. gminnych standardów dostępności do infrastruktury społecznej wydaje się być również (obok bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę) jedną z metod na rozwiązanie problemu chaotycznie rozprzestrzeniającej się zabudowy i nadpodaży terenów budowlanych. Fakultatywność przedmiotowych regulacji otwiera pytanie o ich realny zakres zastosowania w praktyce. Na obecnym etapie trudno bowiem jednoznacznie przesądzić, jak duża liczba gmin zdecyduje się na przeprowadzanie pogłębionych analiz, a następnie wdrażanie w planach ogólnych konkretnych standardów odległościowych. Występuje więc ryzyko, że wskazany cel, w wielu wypadkach zostanie pominięty (zagadnienie to przeanalizowano w kolejnym podrozdziale).

Obok pytania, czy gminy będą chętnie wprowadzały standardy dostępności do infrastruktury społecznej, pojawia się kolejna kwestia związana z dostępnością do danych o zieleni publicznej. Dotychczas ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie odnosiła się bezpośrednio do tego zagadnienia. Może się zatem zdarzyć, że gminy nie będą posiadały ewidencji obszarów zieleni publicznej, w tym w postaci danych przestrzennych. Dotychczasowa praktyka pokazała bowiem, że najczęściej wykorzystywane przez samorządy zbiory danych o zieleni pochodziły ze statystyk publicznych, dotyczących całych gmin (np. Bank Danych Lokalnych GUS). Tymczasem pomiar dostępności przestrzennej (liczonej np. drogą pieszego dojścia drogą publiczną) wymaga analiz dostępności czasowej (routing, analizy izochronowe) z wykorzystaniem wektorowych danych o pokryciu zielenią oraz sieci dróg dostępnych dla ruchu pieszego.

Dodatkową trudność przy tworzeniu baz danych o terenach zieleni publicznej może stanowić fakt, że takie ogólnodostępne tereny mogą być zarządzane przez różnych właścicieli, w różny sposób oraz z różną dokładnością (granice zieleni w terenie, klasyfikacja terenów), częstotliwością (aktualnością) i wiarygodnością (problem zgodności tzw. klasoużytków ze stanem rzeczywistym) gromadzących dane (EGiB, Bank Danych o Lasach, źródła teledetekcyjne, w tym satelitarne). Problemem może więc okazać się integracja tych danych, na co wskazują ostatnio Feltynowski i in. (2023). Ogólnodostępne i zestandardyzowane bazy, jak np. Urban Atlas, nie są generalnie stosowane przez organy zarządzające zielenią (Feltynowski, 2023). Ale równocześnie baza Urban Atlas nie pokrywa całego kraju (najaktualniejsza wersja z 2018 r. dostępna jest dla 57 obszarów funkcjonalnych większych miast). Stworzenie repozytoriów danych przestrzennych o zieleni bądź innych zmiennych, przydatnych w identyfikacji standardów urbanistycznych będzie niejednokrotnie wiązało się z dodatkowymi nakładami finansowymi dla gmin.

Aby oszacować skalę problemu, można przywołać obliczenia wykonane dla potrzeb rankingu jakości życia w gminach (Ślęczyński, 2021). Tylko w 725 gminach (na 2477 ogółem) dostęp do większych płatów zieleni wysokiej w odległości do 500 m (wg CLC 2018: 1.4.1 - miejskie tereny zielone, 3.1 - lasy) miało powyżej połowy mieszkańców. W 66 miastach wojewódzkich warunek ten spełniało tylko 11, a w 20 było to poniżej 20% populacji.

Konkludując, można wskazać, że kluczowe bariery dotyczące uwzględniania perspektyw sektorsowych w planowaniu przestrzennym dotyczą:

- **braku pełnej spójności pomiędzy różnymi aktami planowania i polityk rozwoju, co następnie przekłada się na ograniczone uwzględnienie poszczególnych perspektyw w sferze regulacyjnej;**
- **niepełnym uwzględnieniu analiz i informacji istotnych z perspektywy sektorowej, a nie zawsze w pełni odnotowywanych w rozwiązaniach regulacyjnych;**
- **braku baz danych i harmonizacji metodyki analiz, np. standardów dostępności.**

GMINNE STANDARDY URBANISTYCZNE

Standardy urbanistyczne, długo dyskutowane w literaturze przedmiotu (Zelewski, 2019), mają być fakultatywnie określone w planach ogólnych. W dotychczasowej praktyce tego typu rozstrzygnięcia były w gminach wdrażane bardzo rzadko. W latach 2018-2023 w ramach tzw. procedury *lex developer* (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r.), gminy mogły, ale nie musiały wprowadzać nakazów dostępności do oświaty i terenów zielonych. W okresie 5 lat obowiązywania specustawy mieszkaniowej lokalne standardy urbanistyczne wprowadziło jedynie 3,5% wszystkich gmin w Polsce (Tomczak, Warszawa, 2023).

O ile idea lokalnych standardów dostępności do infrastruktury społecznej jest kierunkowo słuszną, to wątpliwości budzi jednak sposób wyznaczania gminnych standardów urbanistycznych. Po pierwsze, przyjęte w ustawie odległości 1,5 km w miastach, a poza miastami 3 km pozostają do ustalenia w gestii gmin i mogą być dość dowolnie weryfikowane. Możliwość przyjmowania różnych wielkości w zależności od strefy miejskiej jest cenna, ale dopuszczalna maksymalna odległość niestety już nie. Przyjęte odległości nie sprzyjają poruszaniu się pieszo i preferują niestety komunikację kołową. Niezadowolająca może też się okazać dostępność do zieleni. Przyjmując ekwidystantę od zabudowy mieszkaniowej do parku o wartości 1500 m docelowo na 1 ha przypada zaledwie 0,4% zieleni. Ponadto obecna ustawa dopuszcza zmniejszenie powierzchni niezbędnych terenów zieleni publicznej jeszcze o 50% (art. 13f, ust. 8).

Po drugie, realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej może być zależna od szkół i parków planowanych w dokumentach planów miejscowych (art. 13f, ust. 6). Jest to słuszne założenie, ale uzależniając zabudowę mieszkaniową jedynie od przewidywanych inwestycji publicznych, można niestety nie uzyskać we właściwym czasie rzeczywistego efektu dostępności do niezbędnej infrastruktury społecznej.

Po trzecie, o ile dopuszczenie określenia w standardach urbanistycznych niezbędnej dostępności do innych funkcji społecznych (np.: przystanek transportu publicznego, biblioteka, dom kultury, posterunek policji i inne) jest zasadne, to wątpliwości budzi możliwość wyegzekwowania tych zapisów wobec już istniejącego zagospodarowania, rozproszenia zabudowy i niedopasowania funkcji usługowej względem mieszkaniowej. Widać tu analogię do norm obowiązujących w Polsce w latach 1970 (*Zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 r.*). Sprawdzały się one jednak przy projektowaniu dużych założeń osiedlowych w zupełnie innych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, kiedy to służby państwowe podejmowały kluczowe decyzje lokalizacyjne. Stosowane rozwiązania miały charakter powszechnych norm na szczeblu krajowym i były obligatoryjne. Tymczasem według danych GUS w roku 2016 przeciętna odległość uczniów do szkoły podstawowej aż w 1690 gminach była większa, niż 1500 m i trudno będzie te dysproporcje niwelować (Nowak, Śleszyński 2021, s. 127-146).

Konkludując, kluczowymi wyzwaniami dotyczącymi wdrażania standardów urbanistycznych będą:

- **ryzyko znikomego ich stosowania na szczeblu lokalnym;**
- **harmonizacja narzędzi, umożliwiających wyznaczanie dostępności;**
- **istniejący stan zagospodarowania, w tym niedopasowanie funkcji usługowej do mieszkaniowej, pogłębiające się wskutek rozpraszania zabudowy i dotychczasowej nieraz nieracjonalnej lokalizacji obiektów użyteczności publicznej.**

„PLAN SPECJALNY” CZYLI ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY

Zagadnienie to dotyczy w szczególności problematyki współpracy publiczno-prywatnej w procesach planowania przestrzennego. Dotychczas współpraca ta rozwijała się w słabo sformalizowanym trybie, prowadząc np. do finansowania przez inwestora prywatnego kosztów opracowywania aktów planistycznych. Wprawdzie podjęto kilka prób uregulowania w postaci instrumentu umowy urbanistycznej (zawieranej w związku z miejscowymi planem rewitalizacji) oraz przede tzw. specustawy mieszkaniowej w 2018 roku (w ramach której uchwała lokalizacyjna przyjmowana na wniosek inwestora przybiera charakter możliwie zbliżony do planu miejscowego), to pierwsze rozwiązanie nie znalazło jeszcze w Polsce zastosowania, a drugie nie jest chętnie stosowane.

Zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) bazuje na dotychczasowych skromnych doświadczeniach w stosowaniu specustawy mieszkaniowej, jednak mimo tego instytucja ta została uregulowana w sposób pozwalający na wyraźne wyodrębnienie zasadniczych problemów w jej stosowaniu. Przede wszystkim należy wskazać na brak ustawowego określenia ram finansowych zaangażowania inwestora w realizację inwestycji uzupełniającej, stanowiącej w modelowym ujęciu inwestycję celu publicznego związaną z zadaniami własnymi gminy (jednocześnie ustawowa definicja tego pojęcia zaburza to modelowe ujęcie, wskazując na możliwość budowy w tym trybie również komercyjnych obiektów handlowych). Problem ten w praktycznym wymiarze występuje m. in. w odniesieniu do tzw. umów drogowych, zawieranych w ramach realizacji przez inwestora obowiązku określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W tym zakresie praktyka funkcjonowania przepisów doprowadziła do paradoksalnej sanacji niekorzystnego stanu prawnego poprzez określanie na poziomie gmin ujednoliconych stawek uzależnionych od wielkości inwestycji, pozostających jednocześnie rozwiązaniem spotykającym się z jednoznacznie negatywną oceną w zakresie legalności.

Drugi z problemów dotyczy wyjątkowo niefortunnego brzmienia przepisu określającego *essentialia negotii* umowy urbanistycznej (art. 37ed ust. 1-3), w którym jednoznaczne brzmienie ust. 1 („Przez umowę urbanistyczną inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej”) przełamane jest szerokim katalogiem alternatywnych ustaleń umowy, zawartych w ust. 2 i 3 (łącznie z zobowiązaniem do realizacji przez gminę inwestycji uzupełniającej, zupełnie wbrew logice instytucji ZPI). Podstawową wątpliwością jest, czy brak zawarcia w umowie urbanistycznej zobowiązania inwestora do realizacji inwestycji uzupełniającej skutkować będzie jej nieważnością. Grozi to skutkami procesowymi.

Konkludując, kluczowe wyzwania dotyczące ZPI polegają na dostosowaniu się wskazanego instrumentu planowania przestrzennego do ustaleń między gminą a inwestorem. Potencjalne bariery dotyczą zarówno określania ram finansowych, jak też dostosowania sfery prawa cywilnego do konsekwencji planistycznych.

WYMIAR FINANSOWY W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Wymiar finansowy szczególnie mocno determinuje gminne planowanie przestrzenne (Kowalewski, Mor-dasewicz, Osiatyński, Regulski, Stępień, Śleszyński, 2013). Są tu do opisanie dwie kwestie: ujęte wprost w ustawie ekonomiczne konsekwencje stosowania poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego oraz koszt opracowywania planów ogólnych.

Nowelizacją ustawodawca wprowadził szereg zmian w zakresie finansowych konsekwencji planowania przestrzennego. Pierwotne zmiany, jakie planowano wprowadzić w odniesieniu do art. 36 i 37 ustawy były dość radykalne. Zakładano, że opłata planistyczna (zawsze w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości) ma mieć charakter powszechny i będzie naliczana do wszystkich nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek uchwalenia planu miejscowego, niezależnie od tego, czy nastąpiło zbycie tej nieruchomości, czy też nie. Ostatecznie nie zdecydowano się na tak daleko idące zmiany, poprzestając na uporządkowaniu i uspojnieniu terminologii w art. 37 ust. 1 i ust. 11 pkt 1, jak również art. 87 ust. 3a i 3b ustawy oraz dodaniu nowego ust. 11a do art. 37. Choć nie są to zmiany ściśle kosmetyczne i ocenić należy je pozytywnie, trudno uważać je za rewolucję w systemie kształtowania finansowych konsekwencji planowania przestrzennego.

Poza powyższymi zmianami można wskazać na usunięcie z procedury planistycznej konieczności sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (uchylony pkt 5 w art. 17). Prawidłowo sporządzona prognoza (przez rzeczoznawcę majątkowego) stanowiła realną ocenę, której – wbrew twierdzeniom projektodawców – nie zastępuje określenie wpływu na finanse publiczne zawarte w uzasadnieniu projektu planu. Organ sporządzający uzasadnienie do projektu nie jest w stanie realnie ocenić obciążeń, z jakimi wiąże się uchwalenie planu (w szczególności wysokości odszkodowań). Trzeba również dodać, że kontrowersje z prawnej perspektywy powoduje art. 37 ust. 11, zgodnie z którym do określenia wartości nieruchomości po uchwaleniu/zmianie planu miejscowego (w sytuacji gdy na danym obszarze nie obowiązywał wcześniej plan miejscowy) nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego. Regulacja ta budzi pewne wątpliwości w związku z ograniczeniem konsekwencji planów ogólnych względem niewymienionych wprost w ustawie decyzji administracyjnych. Intencją ustawodawcy było w tym przypadku uniknięcie dalszych konsekwencji finansowych dla gmin. Rozumiejąc intencje ustawodawcy można wskazać, że zagrożeniem jest prawie pewne kwestionowanie zaproponowanego rozwiązania z perspektywy zgodnością z Konstytucją RP.

Druga z wyodrębnionych sfer tematycznych obejmuje kadrowo-ekonomiczne aspekty sporządzania i uchwalania planów ogólnych. Działania opisane w przepisach zmieniających nieuchronnie wymuszają zwracanie uwagi na uwarunkowania finansowo-ekonomiczne związane z nieuchronnym uchyleniem studiów gminnych, które mają być zastępowane przez plany ogólne. Nie nastąpi to zbyt szybko, ze względu na oczywiste braki kadrowe wśród urbanistów (art. 5 ustawy).

Prawdopodobne jest też niedoszacowanie w ustawie kosztów opracowania planów ogólnych. Zgodnie z danymi za rok 2022, koszt opracowania 1 ha planu miejscowego wyniósł średnio w kraju 3854 zł, a studium gminnego – niecałe 5 zł (tabela 1). Z kolei rozmowy z przedsiębiorcami z obszaru województwa łódzkiego, zajmującymi się zawodowo przygotowywaniem planów miejscowych, pozwoliły na skalkulowanie średniej ceny 1 ha planu ogólnego na poziomie 100 zł. Mnożąc te wartości przez średnią powierzchnię gminy w Polsce otrzymujemy średnie kwoty dla gminy z zakresu od około 60 tys. do około 49 mln zł, z najbardziej realną wartością 1,2 mln zł.

Tabela 1. Szacowane średnie koszty opracowania planu ogólnego w zależności od ceny za 1 ha opracowania

Podstawa obliczeń	Średnia cena za 1 ha w zł	Średnia powierzchnia gminy w ha	Koszt opracowania w zł
Średnia cena za 1 ha studium gminnego w 2022 r.	4,88	12 625	61 610
Średnia cena za 1 ha planu miejscowego w 2022 r.	3 854		48 656 750
Średnia cena wskazana przez przedsiębiorców za opracowanie 1 ha planu ogólnego	100		1 262 500

Źródło: na podstawie badania „1.02.04(017) Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne” (MRiT, GUS) oraz badań własnych.

Zakładając, że średnia powierzchnia gminy bez uwzględniania jej typu wynosi 12 625 ha, możliwe stało się określenie ceny brutto opracowania planu ogólnego zgodnie z oszacowanymi cenami. Zgodnie z nimi należy stwierdzić, że gminy korzystając z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie opracowania planów ogólnych muszą przygotować się na koszty rzędu 100 zł za 1 ha opracowania. W przypadku pozostałych cen za hektar opracowania należy uznać, że w przypadku kwoty niespełna 5 zł za 1 ha była ona nieakceptowalna przez podmioty przygotowujące opracowania. W przypadku zaś ceny średniej zgodnej z dotychczas opracowywanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, kwoty te nie byłyby osiągalne przez większość gmin w kraju z uwagi na generowane obciążenia dla budżetów gmin.

Oczywiście, istnieje zasadnicza rozbieżność w kosztach sporządzenia dokumentów studium oraz planów miejscowych, związana z konkretnym obszarem podlegającym opracowaniu urbanistycznemu. Wysokie koszty planów miejscowych wynikają na ogół z tego, że procedowaniu podlegają tereny zainwestowane, o wysokiej gęstości zaludnienia, o dużej liczbie funkcji. Przyjmując ostrożnie, że 10% powierzchni jest „trudna” (obszary zurbanizowane według GUS i GUGiK to około 3% w skali kraju), daje to – przy założeniu, że ta „trudna” powierzchnia jest opracowywana w cenie połowy stawki za 1 ha planu miejscowego a „łatwa” – przy cenie np. 20 zł za 1 ha – przeciętnie 2,6 mln zł dla jednej gminy. W sumie jednak dla blisko 2,5 tys. gmin w Polsce będą to koszty idące w mld złotych.

Pomocą w procedurze sporządzania planów ogólnych mógłby być Krajowy Plan Odbudowy, w którym przewidziano wsparcie dla sporządzania planów ogólnych na poziomie 243,6 mln zł, ale daje to w przeliczeniu na każdą gminę średnio zaledwie 98,3 tys. zł. Kwota ta z pewnością nie będzie w pełni rekompensowała kosztów ponoszonych na rzecz opracowywania planów ogólnych. Podkreślić trzeba również możliwe konsekwencje wskazanych ograniczeń finansowych: potencjalne dążenia gmin do ich unikania.

Konkludując, można wskazać, że kluczowymi wyzwaniami dotyczącym finansowego wymiaru planowania przestrzennego będą:

- w sferze dotyczącej konsekwencji planowania przestrzennego – wciąż ryzyko poważnych konsekwencji finansowych dla gmin prowadzących politykę przestrzenną;
- w sferze związanej z uchwalaniem aktów planowania przestrzennego – znaczące koszty ich profesjonalnego przygotowania (tym samym i ryzyko przygotowania dokumentów o niezadawalającym poziomie merytorycznym).

DECYZJE ADMINISTRACYJNE

Przed nowelizacją zasady dotyczące stosowania decyzji administracyjnych zdecydowanie i na niekorzyść wyróżniały polski system planowania przestrzennego na tle innych krajów. W latach 2003-2022 wydano niemal 1,7 mln decyzji o warunkach zabudowy, a w 60% dotyczyło to mieszkalnictwa. Nowelizacja ma na celu ograniczyć problemy dużej uznaniowości wydawania decyzji, zwłaszcza tzw. wuzetek, w tym ograniczyć nadmierną ich ilość.

Niemniej, już na obecnym etapie występują poważne potencjalne problemy dotyczące nowego sposobu ujęcia wskazanych decyzji. Dotyczą one:

- fakultatywności wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planach ogólnych (i pytania, czy nie stanowi ona nadmiernej bariery dla rozwoju inwestycji);
- pytania o to, czy wskazanie takiej samej maksymalnej wielkości obszaru analizowanego dla zróżnicowanych terenów jest najlepszym rozwiązaniem;
- wprowadzenia okresu przejściowego, umożliwiającego do końca roku 2025 uzyskiwanie bezterminowych „wiecznych” decyzji o warunkach zabudowy, co może skutkować częstszymi próbami uzyskania pozytywnych decyzji i tym samym komplikacji wyznaczania stref z funkcjami mieszkaniowymi w planach ogólnych (zob. też podrozdział 4);
- dylematów dotyczących wykładni przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy dla odnawialnych źródeł energii dla gruntów rolnych i leśnych w okresie przejściowym.

Podkreślenia wymaga, że kierunkowo zmiana polegająca na ograniczeniu lub nawet całkowitym wyeliminowaniu roli decyzji o warunkach zabudowy zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Niewykluczone, że przynajmniej część wskazanych powyżej kwestii zostanie rozwiązana w ramach praktyki planistycznej. Niemniej, pojawiające się problemy ilustrują szersze bariery związane z powiązaniem tego typu decyzji administracyjnych z innymi rozwiązaniami polskiego systemu planowania przestrzennego.

Kluczowym systemowym problemem w omawianym wyżej zakresie pozostaje dostosowanie formuły prawnej decyzji administracyjnych do potrzeb (i zagrożeń) polskiego systemu planowania przestrzennego.

PRZEPISY PRZEJŚCIOWE W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Jako osobne poważne wyzwanie związane z nowelizacją ustawy o pizp należy wyróżnić przepisy przejściowe. Dyskusja nad nimi dotyczy szerszego kontekstu i odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można przeprowadzać bardzo szerokie zmiany prawne w planowaniu przestrzennym oraz jak takie zmiany mogą wpływać na funkcjonowanie podmiotów polityki przestrzennej oraz użytkowników przestrzeni. W przepisach przejściowych zwraca uwagę ich bardzo duża objętość i poziom skomplikowania. Poza ustawą o pizp, nowelizacja zmienia ok. 50 innych ustaw. Zasadniczo przewidziano trzy terminy wejścia w życie regulacji: 30 dni od dnia ogłoszenia, 1 stycznia 2025 roku oraz 1 stycznia 2026 roku (art. 78 nowelizacji). W przepisach przejściowych i końcowych pojawiają się też inne terminy: 31 grudnia 2025 roku, 31 marca 2026 roku (art. 56 ust.1), 31 grudnia 2029 roku (art. 56 ust. 2).

Zasadniczym celem przyjęcia przepisów przejściowych było zapewnienie płynnego przejścia na nowy system prawny. Moment przełomowy stanowić będzie przyjęcie przez gminę kluczowego elementu reformy, tj. planu ogólnego dla terenu całej gminy. Musi to nastąpić najpóźniej do końca 2025 r. i w założeniu od tego momentu zadziała w pełni nowy system planowania przestrzennego. Trzeba bowiem podkreślić, że uchwalanie planów miejscowych oraz wydawanie decyzji lokalizacyjnych będzie możliwe tylko na podstawie obowiązującego planu ogólnego. Do tego czasu, w okresie przejściowym przed gminami stoją dwa główne rodzaje wyzwań: 1) opracowanie nowych aktów planistycznych, w szczególności planu ogólnego gminy, ale także strategii rozwoju gminy – dokumentu obligatoryjnego od 1 stycznia 2026 r. (art. 6 pkt 1 nowelizacji) oraz 2) prowadzenie w okresie przejściowym prac planistycznych i postępowań administracyjnych w toku.

W odniesieniu do pierwszego wyzwania, warto przede wszystkim zauważyć, że wynikające z nowego art. 13b ust. 1 ustawy o pizp powiązanie między planem ogólnym a strategią rozwoju gminy może w okresie przejściowym powodować trudności implementacyjne zwłaszcza w związku z budzącym wątpliwości interpretacyjne art. 51 (zagadnienie to również podjęto we wcześniejszej części artykułu). Wyzwań należących do drugiej grupy jest jeszcze więcej ze względu na rozbudowane przepisy dotyczące okresu przejściowego i zróżnicowanie sytuacji, które mogą wystąpić w tym czasie. Szereg problemów rodzi zwłaszcza likwidacja studium gminnego, co może nastąpić: 1) przed 1 stycznia 2026 r. w wyniku wejścia w życie planu ogólnego albo 2) z nadejściem tego terminu – *ex lege* (art. 65 nowelizacji).

Procedury uchwalenia lub zmiany studium mogą być kontynuowane, jeśli przed wejściem w życie ustawy (24 września 2023 r.) wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów, przy czym użycie liczby mnogiej oznacza, że należało wystąpić o wszystkie uzgodnienia i opinie. Dalszy tok prac planistycznych, np. ponowne uzgodnień czy zmiany w projekcie wynikające z otrzymanych uzgodnień i opinii są tu irrelewantne. Poza tym przypadkiem, dopuszczalna jest zmiana studiów dotycząca wyłącznie inwestycji celu publicznego lub inwestycji gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi lub działalności związanej z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem i wydobywaniem złóż kopalin (art. 65 ust. 2). Poza powyższymi przypadkami, kontynuowanie prac w tym zakresie jest bezcelowe.

Opisywane problemy są o tyle istotne, ponieważ w ostatnich latach duża część gmin aktualizuje swoje studia. W roku 2022 takie prace prowadziło 817 samorządów, a rok wcześniej było ich 854. Koszty z tego tytułu wyniosły analogicznie 98,0 i 74,7 mln zł.

Jeśli chodzi o obowiązujące plany miejscowe, to zachowują one moc do czasu wejścia w życie nowych planów. Zmiana dotychczasowych dokumentów jest też możliwa (art. 67 ust. 1). Trudności interpretacyjne może spowodować jednak art. 67 ust. 2-5, zwłaszcza w sytuacji zmiany planu miejscowego w części jego obszaru, gdyż wtedy stosuje się definicje zawarte w znowelizowanej ustawie. Problemy stosowania ustawy wiążą się też ze swoistą „fikcją” obowiązywania studium mimo jego wygaśnięcia, w sytuacji, gdy przed dniem utraty mocy studium ogłoszono o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego lub jego zmiany (art. 67 ust. 5 w zw. z ust. 4 pkt 1). Dotyczy to zwłaszcza stosowania art. 67 ust. 3 pkt 2 przewidującego wyłączenie obowiązku stwierdzenia nienaruszania ustaleń studium. Szereg przepisów dotyczy też wszczętych w okresie przejściowym spraw dotyczących decyzji. Na przykład nie będzie miał wtedy zastosowania wymóg położenia w obszarze uzupełnienia zabudowy (art. 59 ust. 2 pkt. 1).

W tym kontekście przywołać należy podstawowe dane, jakie dotyczą obowiązujących i wciąż jeszcze projektowanych planów miejscowych w końcu 2022 r. Obowiązywało wówczas 61,9 tys. planów miejscowych, w tym jeszcze 19,1 tys. na podstawie ustawy z 1994 r. Wskaźnik pokrycia planistycznego osiągnął

32,3% powierzchni kraju, najwięcej w miastach na prawach powiatu (około 60%). W opracowaniu było 10,0 tys. planów, z czego prace nad 2,5 tys. z nich trwały dłużej niż 4 lata. Plany projektowane obejmowały 6,9% powierzchni kraju, ale blisko 2/3 z tego dotyczyło aktualizacji już obowiązujących planów. Wieloletni program sporządzania planów miejscowych, o którym mowa w art. 32 ust.1 „starej” ustawy posiadały tylko 782 gminy.

Konkludując, poważnym wyzwaniem jest zakres przepisów przejściowych, generujący zróżnicowane problemy interpretacyjne i implementacyjne na poziomie lokalnym. Nawet jeśli wskazane problemy prawne nie wydają się nadmiernie trudne z perspektywy wykładni (przepisy przejściowe obejmują zróżnicowane pod tym względem sytuacje), to sama liczba przepisów przejściowych jest czynnikiem znacząco komplikującym zrozumienie reformy. Może to się przekładać na ryzyko niewłaściwego przebiegu procedur dotyczących aktów planowania przestrzennego i decyzji administracyjnych.

KONKLUZJE

Wyodrębnione wyzwania skłaniają do szerszej refleksji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Tak jak wskazano powyżej: dopiero na poszczególnych etapach wdrażania nowych przepisów możliwa będzie ich całościowa ocena. W momencie przygotowywania niniejszego opracowania autorzy dostrzegają również bardzo dużą liczbę szczegółowych dylematów prawnych. Pod znakiem zapytania pozostaje wciąż możliwość wdrożenia w aktualnych ustawowych terminach nowych instrumentów – zwłaszcza planów ogólnych. Przegląd wyodrębnionych przez autorów wyzwań skłania do wniosku, że szczególnie ważne z tej perspektywy są następujące zagadnienia:

- relacje pomiędzy różnymi aktami planowania przestrzennego oraz między aktami planowania przestrzennego a aktami z zakresu innych sfer tematycznych;
- sposób powiązania planowania regulacyjnego z wynikami analiz eksperckich/naukowych dotyczących planowania przestrzennego;
- określenie szczegółowych ram zastosowania nowych instrumentów/rozwiązań prawnych;
- finansowe ramy wdrażania instrumentów planowania przestrzennego oraz finansowe konsekwencje uchwalenia/wdrożenia takich instrumentów.

Natomiast odnosząc się do zdiagnozowanych problemów, już na obecnym etapie analiz należy podkreślić potrzebę podjęcia pewnych kierunków działań/analiz:

- należy prowadzić pogłębioną refleksję na temat optymalnej treści strategii rozwoju lokalnego, w szczególności ich części bezpośrednio powiązanych ze sferą planowania przestrzennego. Opracowanie strategii rozwoju nie może być sprowadzane do prostego przeniesienia do nowych aktów treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony postanowienia strategii nie mogą być sformułowane w sposób zbyt szczegółowy (i przypominać pod względem treści postanowień planów przestrzennych). Opracowanie strategii wymaga aktywnego zaangażowania środowisk urbanistycznych;
- istotna wydaje się również pogłębiona refleksja dotycząca formuły uzasadnień do projektów planów ogólnych. Dobrze przygotowane uzasadnienie powinno odnosić się do pozaprawnych argumentów dotyczących potrzeb w zakresie sposobu wyznaczania stref planistycznych i zwłaszcza dostosowania

do poszczególnych stref określonych parametrów urbanistycznych (w tym parametrów fakultatywnych, dotyczących dostępności infrastruktury społecznej). Oparte na szerszych analizach uzasadnienie może stanowić istotny punkt odniesienia również na etapie prawnej oceny (np. na szczeblu sądowym) zasadności określonych rozstrzygnięć;

- do pewnej obawy skłania brak części graficznej planu ogólnego. Mogą pojawić się bariery (nie tylko techniczne) związane z zapoznaniem się przez społeczność lokalną z treścią planów ogólnych;
- stwierdzić należy również konieczność szerszego udostępnienia baz danych i narzędzi umożliwiających dokonanie oceny zasadności wdrażania określonych standardów urbanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem standardów dostępności infrastruktury społecznej. Jest to szczególnie istotne z perspektywy wskazanych powyżej obaw dotyczących realnego zastosowania wskazanych standardów przez gminy;
- występuje potrzeba dokonania bieżącego monitoringu decyzji o warunkach zabudowy w okresie od uchwalenia nowelizacji do końca roku 2025. Przy czym, jeśli już na początku wskazanego okresu (I połowa 2023 r.) stwierdzi się nadmierną – w stosunku do wcześniejszych trendów – liczbę wskazanych decyzji (a także nadmierną liczbę wniosków o wydanie decyzji), to wystąpi potrzeba szybkiej nowelizacji przepisów;
- bieżącego monitoringu wymaga również tempo prac nad planami ogólnymi i strategiami rozwoju w gminach. Stwierdza się również pilne potrzeby dokonania pogłębionych szacunków kosztów uchwalenia planów ogólnych.

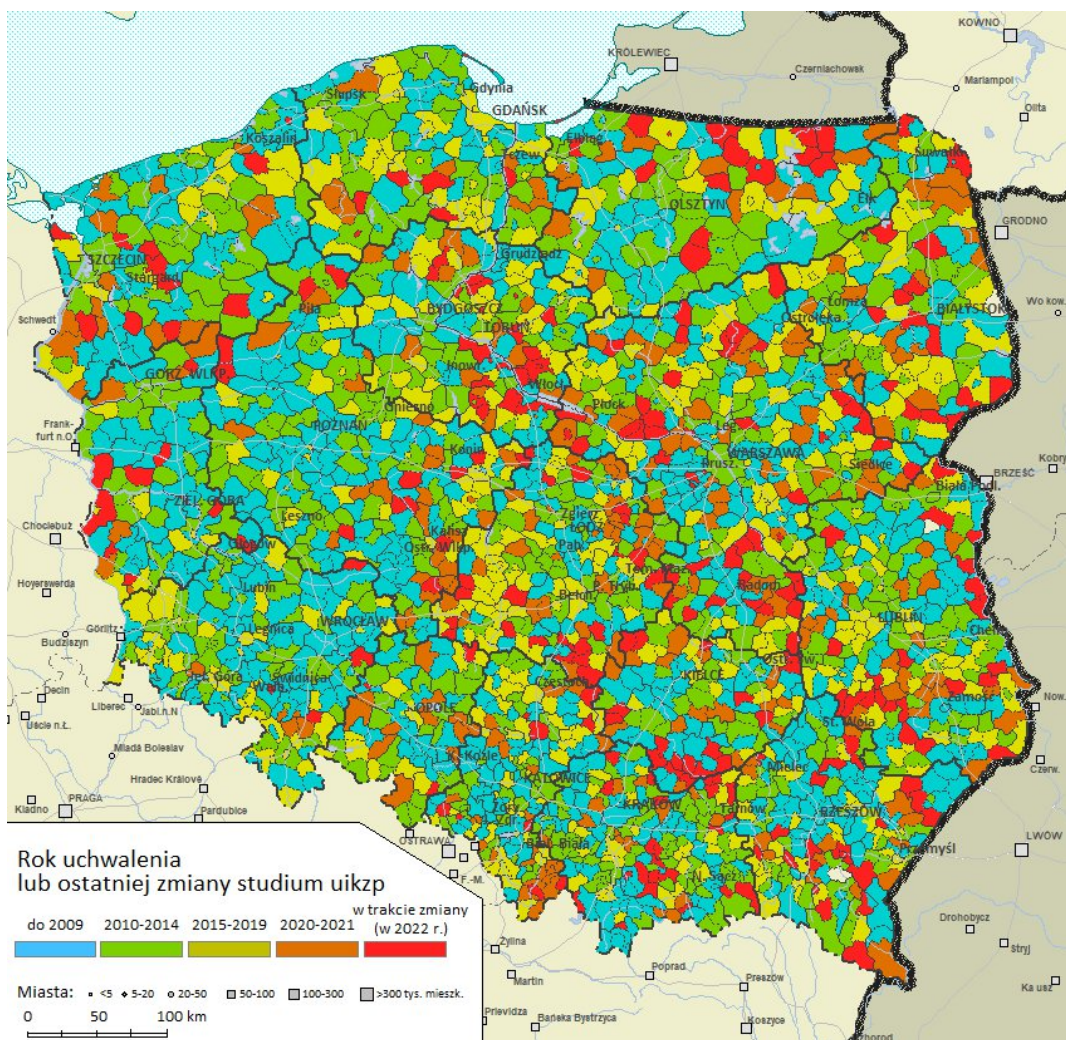
Autorzy artykułu zastrzegają, że występuje konieczność dalszej, pogłębionej analizy i diagnozy wyzwań związanych z nowelizacją prawa planowania przestrzennego. Występuje w tym zakresie pilna potrzeba zarówno z perspektywy obserwacji/analizy praktyki planistycznej w Polsce, jak również z perspektywy szerszej teoretycznej dyskusji międzynarodowej.

BIBLIOGRAFIA

- Churski, P. (2023). Trzy dekady kształtowania polskiej polityki regionalnej–refleksje, wnioski i rekomendacje. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 65, 37–52.
- Feltynowski, M. (2023). Urban green spaces in land-use policy–types of data, sources of data and staff–the case of Poland. *Land Use Policy*, 127, 106570.
- Feltynowski, M., Kronenberg, J., Bergier, T., Kabisch, N., Łaskiewicz, E., & Strohbach, M. W. (2018). Challenges of urban green space management in the face of using inadequate data. *Urban Forestry & Urban Greening*, 31, 56–66.
- Izdebski, H. (2021). *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice*. In *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*. Scholar.
- Jędraszko, A. (2005). *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., & Śleszyński, P. (2013). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Warszawa: PAN IGiPZ.
- Markowski, T. (2011). *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej–założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*. Studia. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 134.
- Nowak, M. J., Śleszyński, P., Markowski, T., & Kowalewski, A. (2022). Studia nad chaosem przestrzennym–nowe kierunki badań i dyskusji naukowej. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 17–30.
- Nowak, M., Mitrea, A., Lukstina, G., Petrisor, A.-I., Kovács, K. F., Simeonova, V., Yanchev, P., Jurgenson, E., Podra, K., Rezac, V., Mikalauskaite, K., Praneviciene, B., Ladzianska, Z., & Baloga, M. (2023). *Spatial Planning Systems in Central and Eastern European Countries. Review and Comparison Selected Issues*. Springer.
- Reimer, M., Getimis, P., & Blotevogel, H. (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge.
- Śleszyński, P. (2021). Syntetyczny Wskaźnik Jakości Życia w gminach Polski na początku trzeciej dekady XXI wieku.
- Śleszyński, P., Kowalewski, A. i Markowski, T. (2018). *Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*: Vol. III. KPZK PAN.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2023 poz. 645).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1538).
- Zachariasz, I. (2015). Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W: *Sprawne Państwo. Propozycje Zmian w Funkcjonowaniu Jednostek Samorządu Terytorialnego*, 118–134.
- Zalewski, D. (2019). *Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym*. W: *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*. Instytut Metropolitalny.
- Zarządzenie nr 9 Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 roku w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach (Dz. Bud. Nr 2 z dnia 2 lutego 1974 roku, poz. 2).

ZAŁĄCZNIK STATYSTYCZNO-KARTOGRAFICZNY ILUSTRUJĄCY WYBRANE ZAGADNIENIA OPISYWANE W TEKŚCIE

Rycina 1. Rok uchwalenia lub ostatniej zmiany studium uikzp



Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Tabela 1. Tereny mieszkaniowe przewidziane w studiach uikzp według województw (dane z 1654 gmin, w pozostałych w 2022 r. nie ukończono były prac aktualizacyjnych)

Województwo	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dolnośląskie	0,0	11,8	6,8	5,4	6,2
Kujawsko-pomorskie	11,4	19,7	6,6	11,2	10,2
Lubelskie	21,9	22,9	6,5	5,5	6,3
Lubuskie	17,1	4,2	12,1	2,8	8,6
Łódzkie	17,8	28,6	8,2	10,1	10,2
Małopolskie	28,0	19,7	20,4	14,2	15,6
Mazowieckie	27,5	28,2	7,9	10,7	11,5
Opolskie	–	14,7	3,9	12,6	8,5
Podkarpackie	–	19,6	18,5	15,9	16,4
Podlaskie	18,0	30,1	1,3	4,9	4,2
Pomorskie	11,4	21,4	11,7	5,5	5,9
Śląskie	12,8	18,3	14,2	17,3	16,9
Świętokrzyskie	–	34,2	20,9	10,0	14,1
Warmińsko-mazurskie	–	20,2	5,1	7,8	8,1
Wielkopolskie	30,7	34,1	10,4	10,4	10,6
Zachodniopomorskie	21,4	10,2	2,5	13,0	8,4
Polska ogółem	23,1	20,4	8,4	9,6	9,9

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Tabela 2. Charakterystyka obowiązujących planów miejscowych według typów gmin (koniec 2022 r.)

Typ gmin*	Liczba gmin	Obowiązujące plany miejscowe			Tereny mieszkaniowe w planach			
		liczba	powierzchnia (tys. ha)	pokrycie (%)	tys. ha	% powierzchni planów	gmin	na 1 mieszk. (m ²)
A – stolice województw	33	5069	259,3	51,8	60,1	23,2	12,0	63
BD – strefy podmiejskie A i C	466	19192	2151,4	43,9	415,2	19,3	8,5	545
CE – pozostałe duże i średnie ośrodki miejskie (oraz stolice powiatów)	197	8817	535,9	39,2	112,1	20,9	8,2	145
FG – gminy urbanizujące się (poza strefami podmiejskimi)	359	9233	1582,1	29,4	176,6	11,2	3,3	561
HIJ – gminy rolnicze i rolniczo-leśne	1422	19594	5557,2	29,1	592,6	10,7	3,1	606
Polska ogółem	2477	61905	10085,9	32,2	1356,7	13,5	4,3	359

* Klasyfikacja funkcjonalna na podstawie: Śleszyński, P., Komornicki, T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88(4), 469-488.

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Tabela 3. Charakterystyka obowiązujących planów miejscowych według województw (koniec 2022 r.)

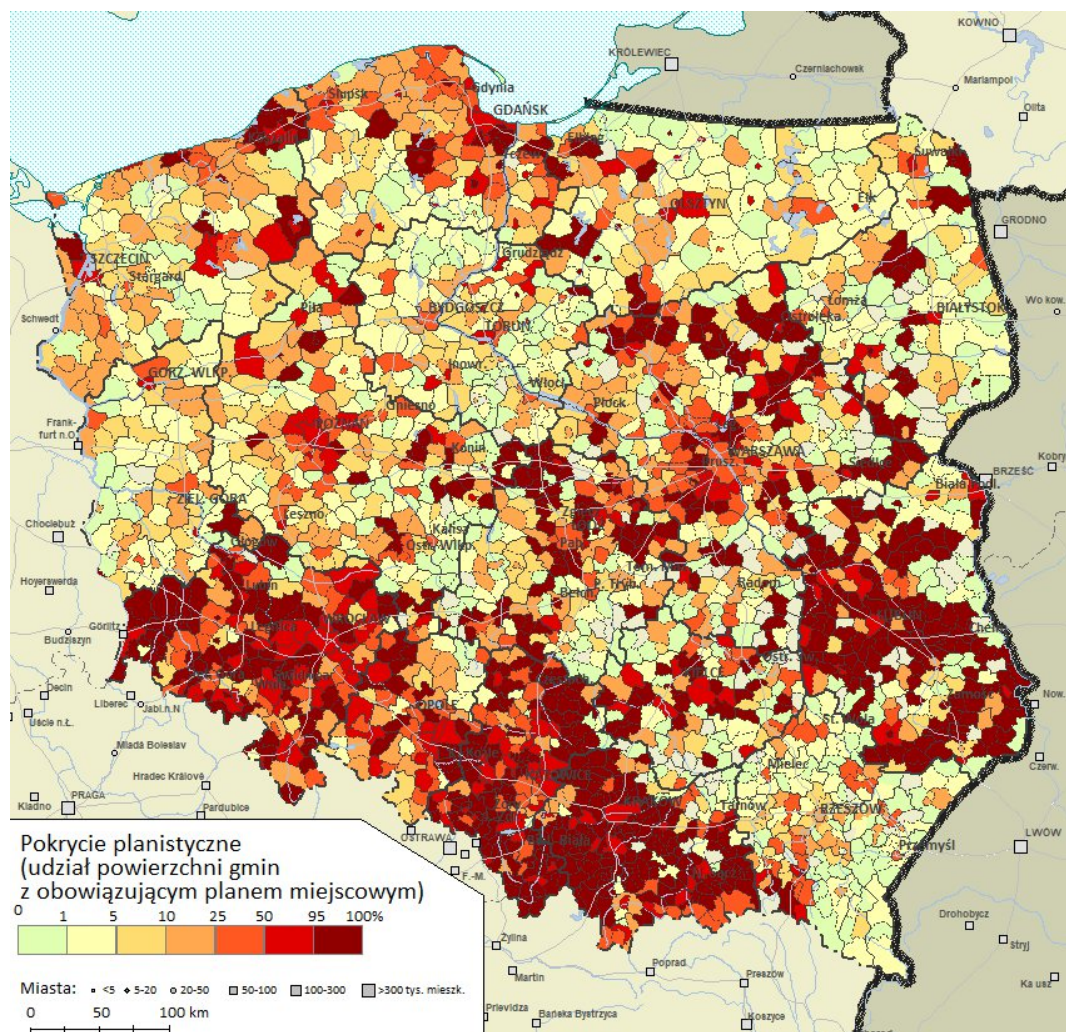
Województwo	Liczba gmin	Obowiązujące plany miejscowe			Tereny mieszkaniowe w planach			
		liczba	powierzchnia (tys. ha)	pokrycie (%)	tys. ha	% powierzchni		na 1 mieszk. (m ²)
						planów	gmin	
Dolnośląskie	169	7493	1336,5	67,0	137,8	10,3	6,9	477
Kujawsko-pomorskie	144	4296	156,3	8,7	30,9	19,7	1,7	154
Lubelskie	213	2064	1443,3	57,4	122,0	8,5	4,9	603
Lubuskie	82	1855	137,7	9,8	17,1	12,4	1,2	175
Łódzkie	177	3161	614,3	33,7	89,5	14,6	4,9	376
Małopolskie	182	2704	1070,2	70,5	188,1	17,6	12,4	549
Mazowieckie	314	6146	1215,7	34,2	231,0	19,0	6,5	419
Opolskie	71	1426	407,4	43,3	51,3	12,6	5,5	544
Podkarpackie	160	4268	166,8	9,3	24,6	14,7	1,4	118
Podlaskie	118	1500	348,3	17,3	25,4	7,3	1,3	222
Pomorskie	123	6612	416,6	22,7	60,8	14,6	3,3	258
Śląskie	167	3793	921,1	74,7	153,7	16,7	12,5	354
Świętokrzyskie	102	916	370,9	31,7	44,3	11,9	3,8	376
Warmińsko-Mazurskie	116	3261	343,4	14,2	44,3	12,9	1,8	324
Wielkopolskie	226	9745	659,9	22,1	92,7	14,0	3,1	265
Zachodniopomorskie	113	2665	477,6	20,9	43,2	9,0	1,9	263
Polska ogółem	2477	61905	10085,9	32,3	1356,7	13,5	4,3	359

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Tabela 4. Pokrycie planistyczne według województw i typów administracyjnych gmin (koniec 2022 r.)

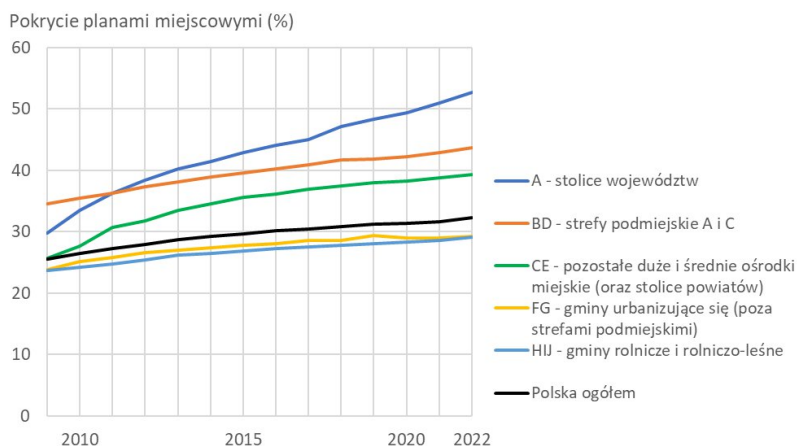
Województwo	Miasta na prawach powiatu	Inne gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dolnośląskie	61,4	68,8	68,2	66,1	67,0
Kujawsko-Pomorskie	48,4	47,1	7,4	7,3	8,7
Lubelskie	67,9	71,3	66,6	55,3	57,4
Lubuskie	27,4	44,5	11,9	5,5	9,8
Łódzkie	38,2	47,5	32,1	33,6	33,7
Małopolskie	68,5	80,0	54,4	77,6	70,5
Mazowieckie	40,0	47,9	39,2	32,1	34,2
Opolskie	46,3	99,7	36,2	50,7	43,3
Podkarpackie	33,2	20,7	11,3	7,5	9,3
Podlaskie	60,0	43,2	24,8	13,4	17,3
Pomorskie	56,6	48,3	15,7	22,8	22,7
Śląskie	63,7	67,5	69,7	81,0	74,7
Świętokrzyskie	18,6	24,1	21,2	42,3	31,7
Warmińsko-Mazurskie	53,0	75,9	14,0	13,1	14,2
Wielkopolskie	59,3	63,4	20,8	21,3	22,1
Zachodniopomorskie	53,6	62,5	15,1	26,6	20,9
Polska ogółem	53,4	58,5	28,3	32,8	32,3

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Rycina 2. Pokrycie planistyczne w końcu 2022 r.

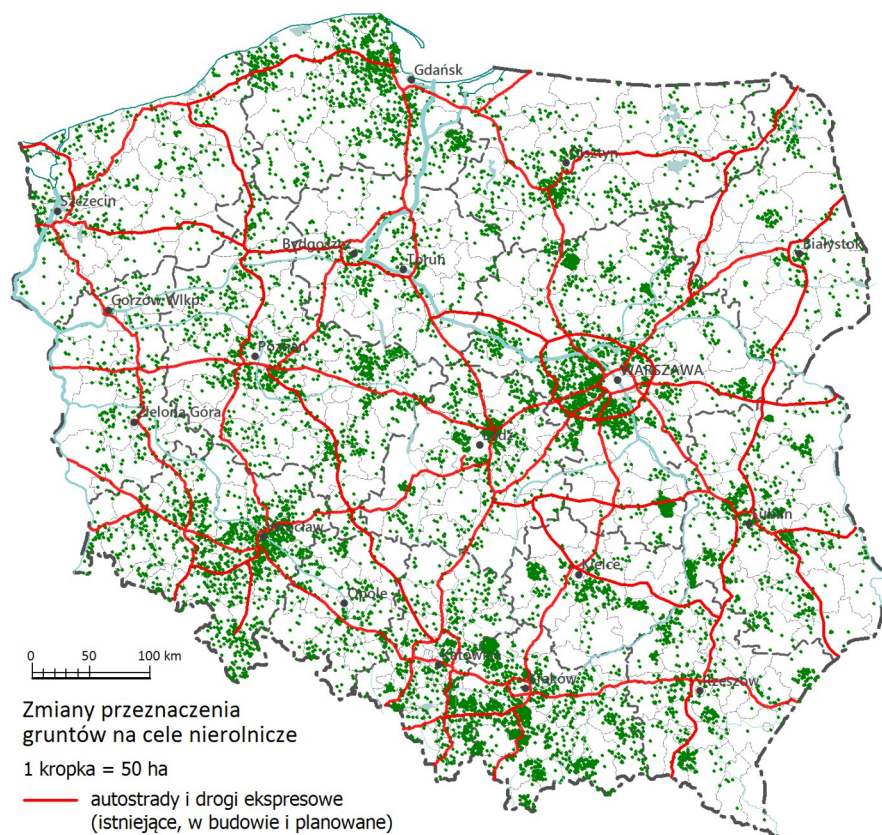
Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Rycina 3. Przyrost pokrycia planistycznego według typów gmin



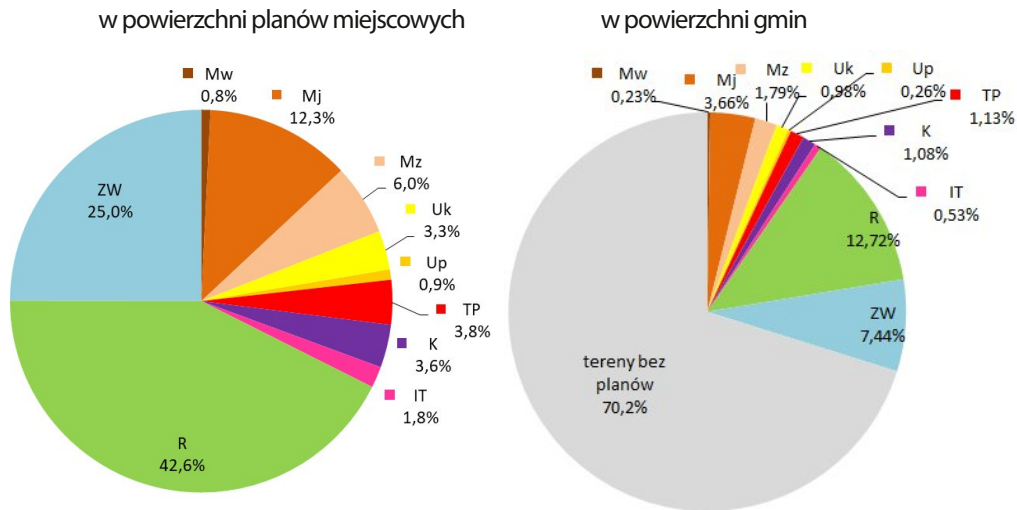
Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Rycina 4. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) do końca 2020 r.



Źródło: Śleszyński, P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce. *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1, 21-45.

Rycina 5. Struktura przeznaczenia terenów w planach miejscowych w gminach niemiejskich (miejsko-wiejskich i wiejskich) w końcu 2020 r.



Oznaczenia: Mw – zabudowa wielorodzinna, Mj – zabudowa jednorodzinna, Mz – zabudowa zagrodowa (na terenach rolniczych), Uk – usługi komercyjne, Up – usługi publiczne, TP – tereny techniczno-produkcyjne, K – tereny komunikacji, IT – tereny infrastruktury technicznej, R – tereny rolnicze, ZW – tereny zieleni i wód.

Źródło: Śleszyński, P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce. *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1, 21-45.

Tabela 5. Szacunek chłonności demograficznej według typów gmin w 2020 r.

Typ gmin	Zabudowa mieszkaniowa ogółem (tys. ha, bez doszacowania z terenów zabudowy usługowej i produkcyjnej)	Chłonność demograficzna, tys. (potencjalna liczba mieszkańców w planach miejscowych)				
		ogółem	wielo-rodzinna	jedno-rodzinna	zagro-dowa	doszacowanie z terenów zabudowy usługowej i produkcyjnej
1 – gminy podmiejskie	483,8	12689	2616	9022	528	524
2 – ośrodek wielofunkcyjny	216,3	7182	2748	3819	226	388
3 – korytarze transportowe oraz gminy urbanizujące się	165,2	3734	740	2585	284	124
4 – rolnicze intensywne	278,8	5551	1346	3469	655	81
5 – rolnicze ekstensywne	449,9	10154	2475	6752	817	110
6 – „ekologiczne” (leśne, ochr. przyr.)	102,1	2277	401	1698	158	20
Polska ogółem (bez gm. miejskich)	1696,2	41585	10325	27345	2668	1248

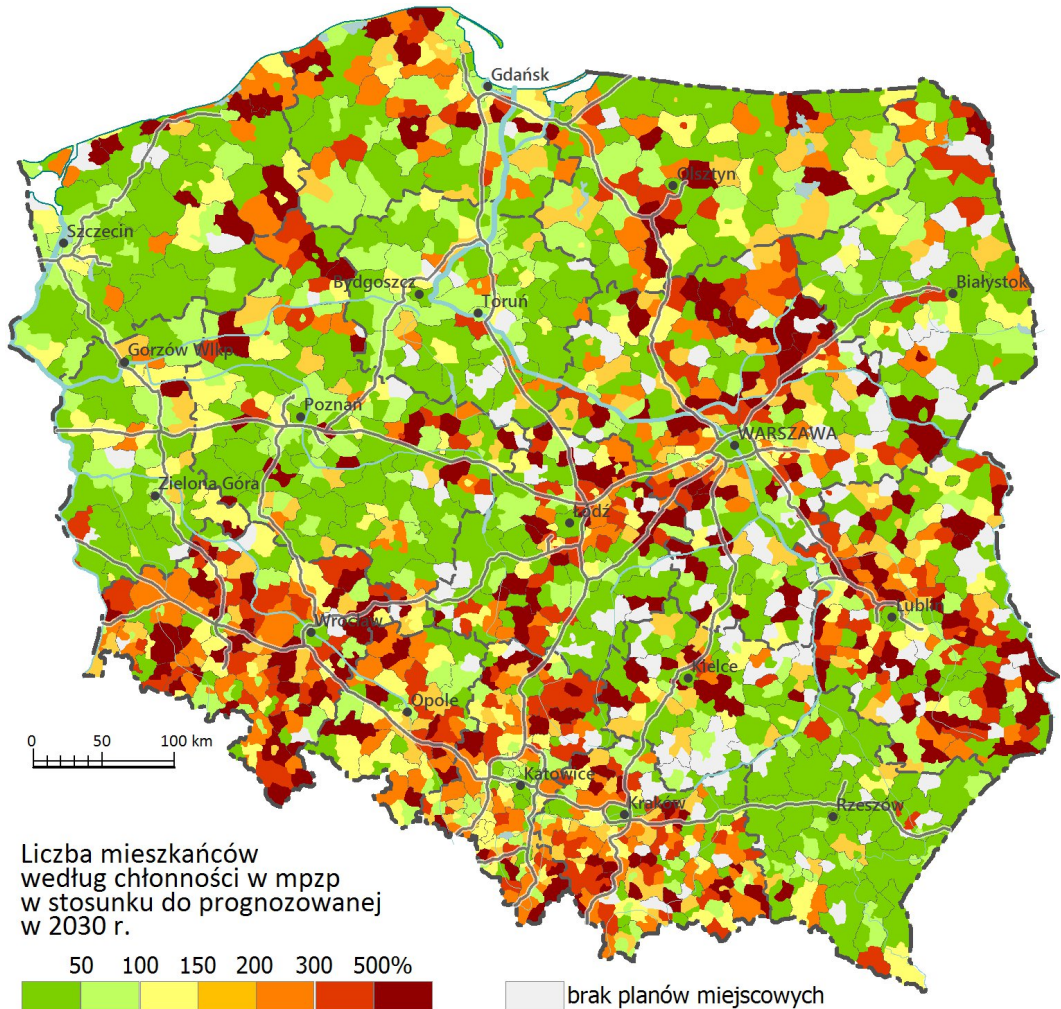
Źródło: Śleszyński, P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce. *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1, 21-45.

Tabela 6. Porównanie chłonności demograficznej z liczbą ludności w roku 2020 (bilanse gminne) i 2030 (tzw. prognoza eksperymentalna GUS) według typów gmin w 2020 r.

Typ gmin	Ludność (tys.)		Chłonność demograficzna w planach miejscowych (tys.)	Chłonność w stosunku do roku (2020 lub 2030=100)			
	2020	2030		2020	2030	>100%	w tym >150%
1 – gminy podmiejskie	5863	6217	12689	216	204	268	210
2 – ośrodek wielofunkcyjny	4641	4484	7182	155	160	125	90
3 – korytarze transportowe oraz gminy urbanizujące się	1392	1410	3734	268	265	114	96
4 – rolnicze intensywne	2623	2551	218	218	218	177	151
5 – rolnicze ekstensywne (bez gm. miejskich)	4035	4018	10154	252	253	255	225
6 – „ekologiczne” (leśne, ochr. przyr.)	1353	1338	2277	168	170	74	60
Polska ogółem (bez gm. miejskich)	19906	20018	41585	209	208	1013	832

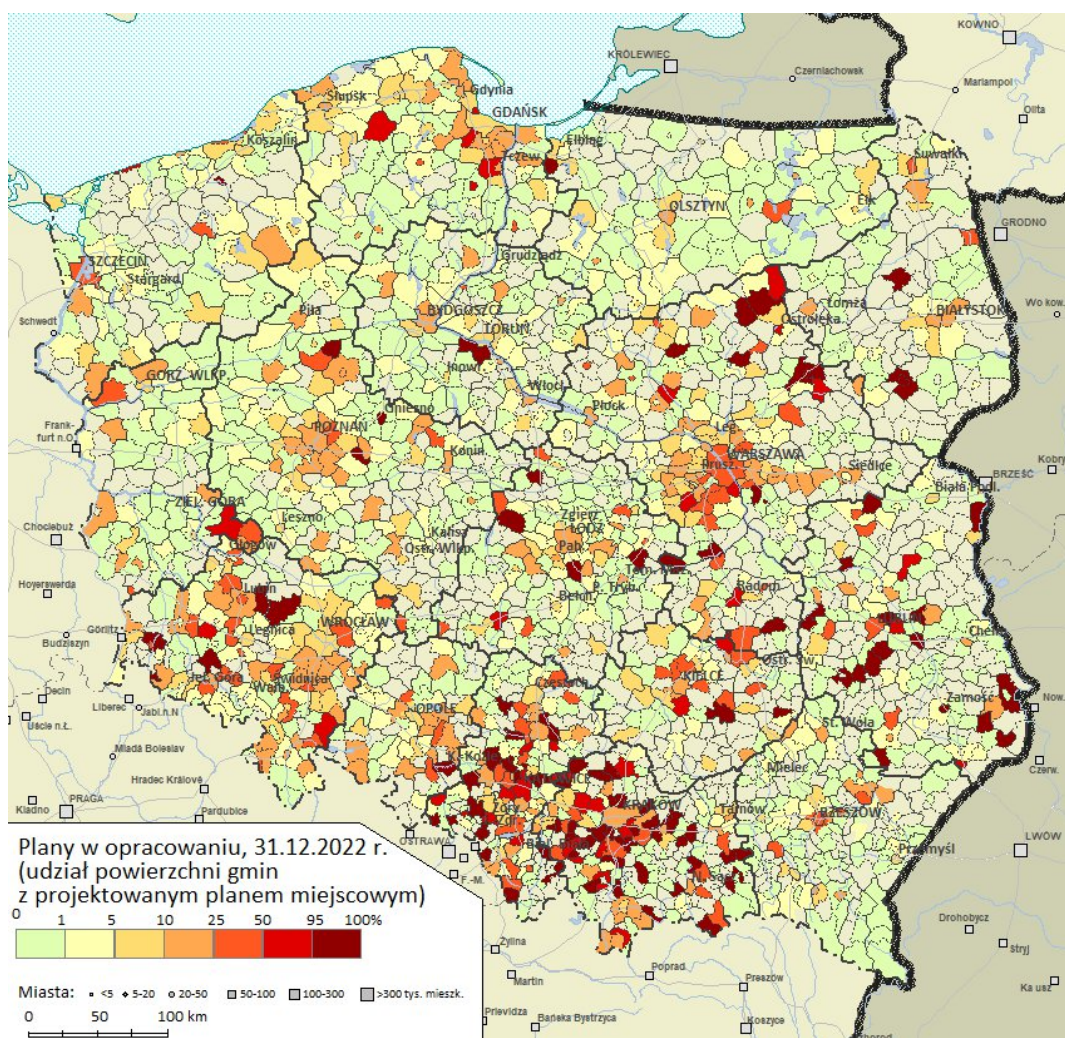
Źródło: Śleszyński, P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1, 21-45.

Rycina 6. Liczba mieszkańców według chłonności w planach miejscowych w stosunku do prognozowanej w 2030 r.

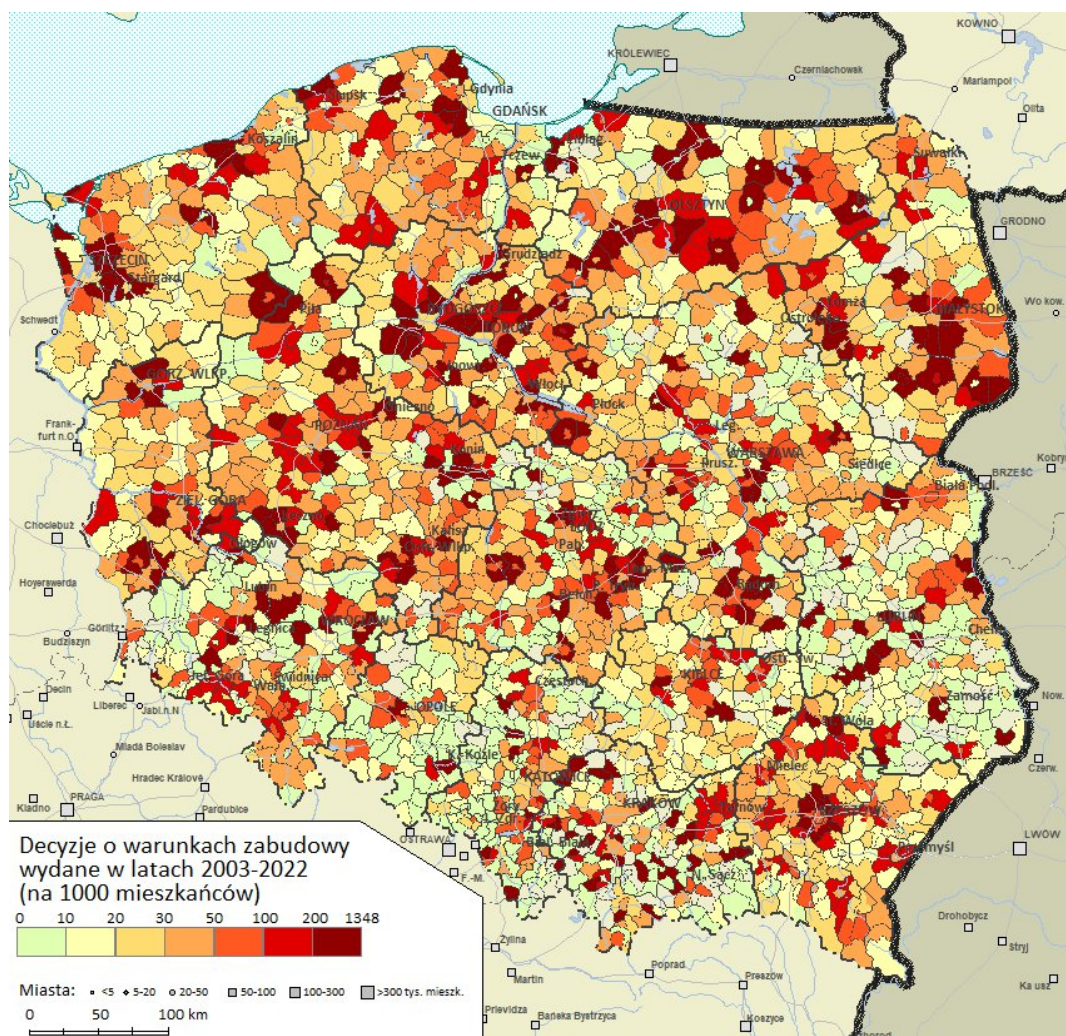


Źródło: Śleszyński, P. (2023) Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 1, 21-45.

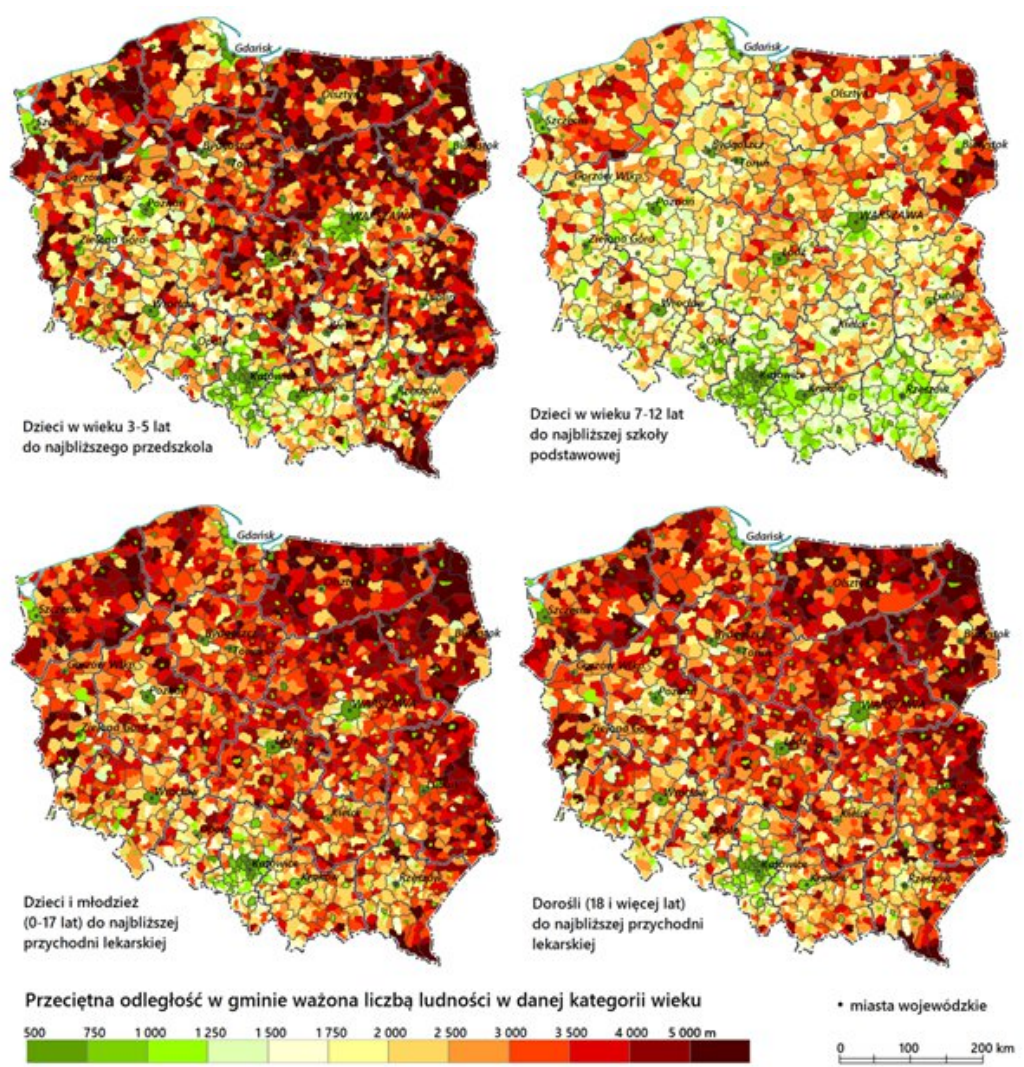
Rycina 7. Pokrycie planami projektowanymi (w sporządzaniu)



Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Rycina 8. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w latach 2003-2022 na 1000 mieszkańców

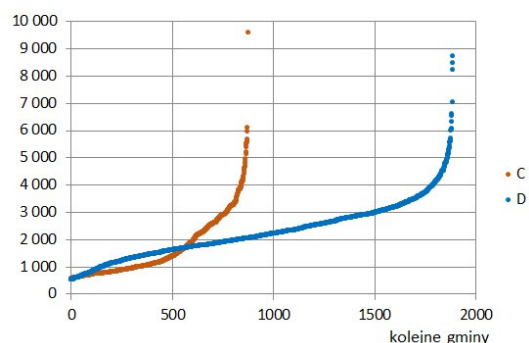
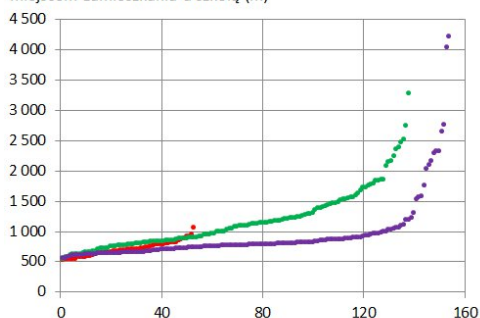
Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”).

Rycina 9. Wskaźniki dostępności do wybranych usług w gminach 2016 r.

Źródło: Nowak, M., Śleszyński, P. (2021). Standardy urbanistyczne w polityce przestrzennej. Analiza wybranych doświadczeń i propozycje. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 127-146. Na podstawie danych GUS (Raport końcowy. Praca badawcza „Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej”. Praca zrealizowana w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”.

Rycina 10. Histogramy wskaźników dostępności: odległości między miejscem zamieszkania uczniów a lokalizacją szkoły podstawowej w 2016 r. według typów gmin.

przeciętna odległość między
miejscem zamieszkania a szkołą (m)



Oznaczenia: A1 – miasta wojewódzkie, aglomeracyjne (konurbacja katowicka, Trójmiasto) i powyżej 150 tys. mieszkańców; A2 – strefy podmiejskie tych miast; B – gminy ze średnimi miastami (powyżej 20 tys. mieszkańców); C – pozostałe gminy z miastami i wsiami powyżej 1 tys. mieszkańców; D – pozostałe gminy.

Źródło danych: jak na ryc. 9, klasyfikacja gmin Śleszyński, P. i Komornicki, T. (2016).

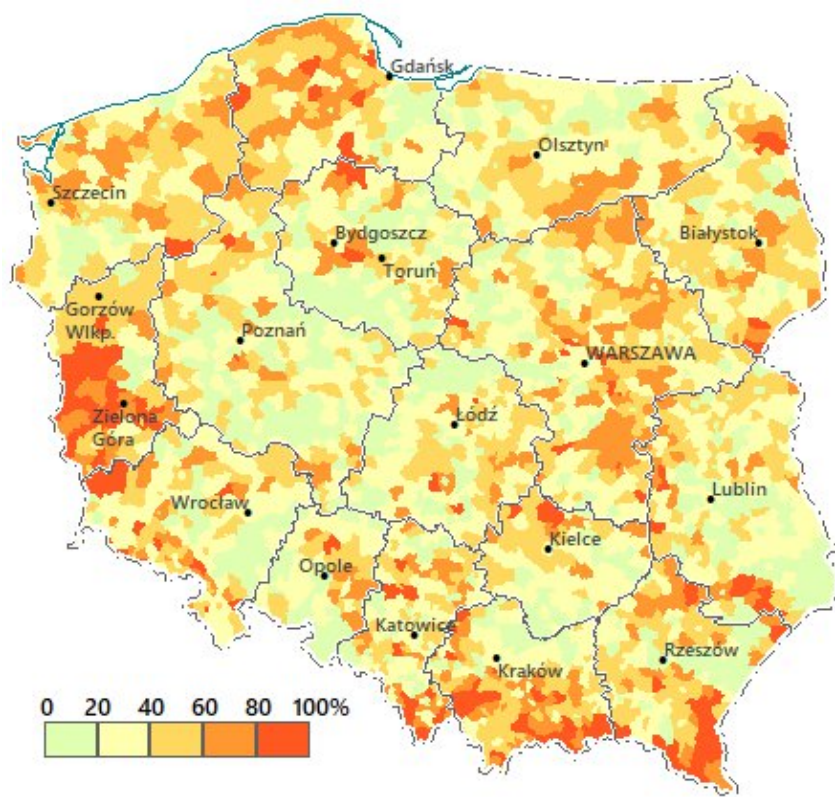
Tabela 7. Wskaźniki odległości między miejscem zamieszkania uczniów a lokalizacją szkoły podstawowej w 2016 r. według typów gmin.

Typ gminy*	Liczba gmin	Wskaźniki średniej odległości zamieszkania ucznia od szkoły podstawowej w linii prostej			
		minimum	maksimum	średnia nieważona	odchylenie standardowe
A1 miasta „Wielkiej Piątki”	7	699	776	725	27
A2a miasta wojewódzkie (od 1999)	12	604	823	735	73
A2b miasta wojewódzkie (przed 1999)	31	616	997	778	100
A3 rdzenie – miasta subregionalne	40	536	960	709	100
B1 strefy podmiejskie „Wielkiej Piątki”	119	565	3617	1835	801
B2 strefy podmiejskie miast wojewódzkich i regionalnych	197	557	9630	1918	1070
B3 strefy podmiejskie miast subregionalnych	151	545	5061	2184	783
E miasta – ośrodki wielofunkcyjne	156	562	5202	1408	1043
F korytarze transportowe	137	772	5992	2697	1084
G turystyka, przemysł	221	500	7041	2840	1457
H rolnicze intensywne	410	886	6295	2982	901
I rolnicze umiarkowane	743	614	10165	2566	1104
J rolnicze ekstensywne i „ekologiczne”	253	640	9120	2687	1214
Polska ogółem	2477	500	10165	2430	1193

* typ gminy według zmodyfikowanej klasyfikacji P. Śleszyńskiego i T. Komornickiego (2016).

Źródło: Śleszyński, P. (2020). Standardy dostępności. *Przegląd Komunalny*. Na podstawie danych GUS (Raport końcowy. Praca badawcza „Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej”. Praca zrealizowana w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”.

Rycina 11. Odsetek ludności z dostępem do płatów zieleni wysokiej w odległości do 500 m (wg CLC 2018: 1.4.1 - Miejskie tereny zielone, 3.1 - lasy)



Źródło: Śleszyński, P. (2021). Syntetyczny Wskaźnik Jakości Życia w gminach Polski na początku trzeciej dekady XXI wieku. *Czasopismo Geograficzne*, 92 (2), 325-352 (zaktualizowane).

Tabela 8. Odsetek ludności z dostępem do płatów zieleni wysokiej według promienia odległości w miastach na prawach powiatu (ok. 2018-2020, bez względu na granice gminy)

Miasto	Odsetek ludności z dostępem w promieniu					Ważony wskaźnik dostępu do zieleni (wg obliczeń dla każdego mieszkańca) (średnia odległość w m)
	do 300 m	do 500 m	do 1000 m	do 1500 m	do 2000 m	
Biała Podlaska	8,1	14,9	40,7	51,8	61,0	1631
Białystok	14,1	26,5	59,6	83,7	94,4	927
Bielsko-Biała	8,9	14,3	31,0	49,5	65,8	1629
Bydgoszcz	23,6	38,7	67,4	88,9	99,3	764
Bytom	35,3	56,5	83,9	95,0	98,4	564
Chełm	2,8	7,0	28,2	57,5	80,2	1412
Chorzów	22,0	40,0	78,6	96,4	100,0	659
Częstochowa	6,6	14,0	34,0	54,7	77,1	1401
Dąbrowa Górnicza	18,0	34,1	71,5	95,3	99,7	744
Elbląg	3,5	5,9	22,7	47,0	72,1	1651
Gdańsk	33,3	49,3	74,8	86,5	94,1	714
Gdynia	56,4	80,0	98,3	99,7	100,0	313
Gliwice	16,9	32,9	63,4	88,1	97,9	860
Gorzów Wlkp.	23,7	41,0	68,3	79,7	89,0	864
Grudziądz	42,2	63,2	91,6	98,5	99,9	457
Jastrzębie-Zdrój	42,1	57,9	81,5	93,6	98,8	556
Jaworzno	30,3	49,1	78,0	92,0	98,8	641
Jelenia Góra	37,1	58,3	87,9	99,8	99,9	506
Kalisz	8,5	17,0	34,5	51,7	71,3	1465
Katowice	24,9	37,3	69,4	88,6	98,9	760
Kielce	18,5	28,8	57,3	84,0	94,7	923
Konin	9,2	16,3	49,6	87,2	98,3	996
Koszalin	12,1	26,7	64,7	94,1	99,5	815
Kraków	17,1	27,1	53,2	74,5	88,2	1053
Krosno	0,0	0,1	0,8	1,8	5,1	3883
Legnica	4,2	5,8	14,6	30,9	41,8	2093
Leszno	11,0	15,9	34,3	58,1	74,0	1432
Lublin	19,2	32,2	54,0	74,0	89,9	1024
Łomża	1,0	1,1	2,5	11,9	46,3	2042
Łódź	11,4	20,5	47,5	70,5	85,4	1150
Mysłowice	35,7	51,5	93,7	100,0	100,0	502
Nowy Sącz	15,7	31,0	74,8	97,8	100,0	726
Olsztyn	15,6	27,9	60,5	78,5	95,2	928
Opole	5,9	11,7	35,6	55,6	79,7	1365
Ostrołęka	8,9	20,2	60,3	90,4	98,1	898
Piekary Śląskie	6,9	16,7	33,5	56,8	65,4	1560
Piotrków Trybunalski	3,4	4,7	7,3	14,9	29,3	2251
Płock	6,7	14,7	39,8	64,5	85,4	1230

Tabela 8. Odsetek ludności z dostępem do płatów zieleni wysokiej według promienia odległości w miastach na prawach powiatu (ok. 2018-2020, bez względu na granice gminy) (dok.)

Miasto	Odsetek ludności z dostępem w promieniu					Ważony wskaźnik dostępu do zieleni (wg obliczeń dla każdego mieszkańca) (średnia odległość w m)
	do 300 m	do 500 m	do 1000 m	do 1500 m	do 2000 m	
Poznań	14,1	24,8	53,7	75,1	85,8	1092
Przemyśl	3,3	20,9	60,9	81,3	90,6	1095
Radom	3,3	5,9	13,4	22,2	43,4	2156
Ruda Śląska	23,9	39,2	66,8	83,1	90,4	844
Rybnik	23,4	42,0	77,5	91,0	99,3	685
Rzeszów	2,4	3,4	8,6	21,2	34,8	2737
Siedlce	8,4	18,0	53,7	78,9	89,2	1059
Siemianowice Śląskie	33,3	56,4	90,9	98,2	99,8	498
Skierniewice	16,5	28,1	70,4	97,9	99,8	762
Słupsk	2,8	5,4	15,8	32,3	61,3	1744
Sopot	60,9	71,0	87,2	99,1	100,0	383
Sosnowiec	25,1	40,4	71,8	93,6	100,0	706
Suwałki	16,6	30,2	62,4	84,2	95,3	889
Szczecin	24,4	40,6	79,6	93,6	99,0	668
Świętochłowice	28,2	48,0	84,3	100,0	100,0	577
Świnoujście	55,9	78,7	99,9	100,0	100,0	317
Tarnobrzeg	13,4	24,5	74,3	92,4	98,8	779
Tarnów	10,4	20,6	58,0	86,4	98,4	932
Toruń	27,2	45,4	76,2	88,3	97,8	704
Tychy	10,1	21,0	53,7	79,3	92,6	1009
Wałbrzych	47,0	63,8	84,9	99,4	100,0	474
Warszawa	19,7	34,1	62,4	82,5	91,8	962
Włocławek	28,7	46,5	79,3	98,3	99,9	611
Wrocław	21,0	39,2	76,4	91,1	96,1	738
Zabrze	20,7	32,0	61,2	89,6	98,8	824
Zamość	19,4	30,5	49,3	73,6	92,7	1006
Zielona Góra	46,7	62,0	84,3	94,4	100,0	500
Żory	9,4	19,0	30,6	59,5	86,8	1260

Źródło: na podstawie: Śleszyński, P. (2013). Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego. *Biuletyn KPZK PAN*, 252, 176-232 (zaktualizowane dla roku 2018 – płaty zieleni CLC, 2020 – ludność wg PESEL).