

Tendencje w stosowaniu standardów urbanistycznych a założenia specustawy mieszkaniowej w Polsce

Trends in the application of urban planning standards and the assumptions of the Special Housing Act in Poland

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie badań dotyczących polskich standardów urbanistycznych obowiązujących od 2018 roku. Badania zostały wykonane w ramach monitoringu działania przepisów specustawy mieszkaniowej sporządzonego na rzecz Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Sprawdzono, w jakim stopniu gminy skorzystały z możliwości przyjmowania lokalnych przepisów, a w nich ustalenia obowiązku dostępności do komunikacji zbiorowej, szkół podstawowych, terenów zieleni oraz infrastruktury technicznej. Elementem badań była również analiza zasad kształtowania ładu przestrzenno-funkcjonalnego w gminach w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej oraz dostępności do usług i handlu. Badania miały charakter jakościowy na poziomie krajowym i ilościowy na poziomie lokalnym. Wykorzystano uchwały gmin wprowadzające lokalne standardy urbanistyczne pozyskane z aktualnych Dzienników Urzędowych wszystkich 16 województw w Polsce oraz dane pochodzące z baz Głównego Urzędu Statystycznego. Założono, że standardy urbanistyczne powinny kształtować lepszą jakość życia, w tym gwarantować dostępność do usług społecznych i ład przestrzenny. Badania wykazały, że nie spełniły one w pełni założonego celu. Powodem były opracowane na poziomie krajowym parametry niedostosowane jakościowo do aktywności pieszej człowieka, a na poziomie lokalnym marginalna liczba uchwał, przyjęta w ciągu pięciu lat jedynie przez 3,5% wszystkich gmin w Polsce.

Abstract

This article aims to present research on Polish urban planning standards in effect as of 2018. The research was carried out as part of the monitoring of the operation of the provisions of the Special Housing Act compiled for the Ministry of Development and Technology. The extent to which municipalities have taken advantage of the possibility of adopting local regulations, and in them establishing the obligation of accessibility to public transportation, elementary school, green areas and technical infrastructure was checked. An element of the research was also an analysis of the principles of shaping spatial-functional order in municipalities in terms of the maximum height of residential buildings and accessibility to services and commerce. The research was qualitative at the national level and quantitative at the local level. Resolutions of municipalities introducing local urban planning standards, obtained from the current Official Journals of all 16 voivodeships in Poland, and data from the databases of Statistics Poland were used. The assumption was that urban planning standards should shape a better quality of life, including guaranteeing accessibility to social services and spatial order. The research showed that they did not fully meet the stated goal. The reason was the parameters developed at the national level were not qualitatively adapted to human pedestrian activity, and at the local level the marginal number of resolutions, adopted over a five-year period by only 3.5% of all municipalities in Poland.

Słowa kluczowe: standardy urbanistyczne, jakość życia, dostępność, ład przestrzenny, polityka mieszkaniowa, specustawa
 Keywords: urban standards, quality of life, accessibility, spatial order, housing policy, special act, special housing act

*Anna Aneta TOMCZAK, dr inż. arch., Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Politechnika Łódzka / Anna Aneta TOMCZAK, PhD. Eng. Arch., Faculty of Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering, Lodz University of Technology, <https://orcid.org/0000-0001-7436-5027>, e-mail: aneta.tomczak@p.lodz.pl

**Robert WARSZA, dr inż. arch., Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Politechnika Łódzka / Robert WARSZA, PhD. Eng. Arch., Faculty of Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering, Lodz University of Technology, <https://orcid.org/0000-0001-9813-8232>, e-mail: robert.warsza@p.lodz.pl

Copyright: © 2024 Tomczak, Warsza. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

1. WSTĘP

W roku 2023 minęło 5 lat od uchwalenia w Polsce przepisów wprowadzających standaryzację w planowaniu urbanistycznym. Jej przyjęcie w systemie gospodarki wolnorynkowej było działaniem, które pojawiło się w polskiej legislacji po ponad 30 latach przerwy. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nazywana w publikacji specustawą mieszkaniową, została ustanowiona jako specjalny tymczasowy akt normatywny służący usprawnieniu i przyspieszeniu procesów inwestycyjnych w sferze mieszkalnictwa. Ustawodawca określił 10-letni czas jej obowiązywania. Zakresem regulacji objęto problematykę lokalizowania inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem standardów urbanistycznych zdefiniowanych jako „uproszczone wskaźniki planistyczne oraz schematyczne reguły dotyczące aspektów jakościowych i ilościowych w zakresie przestrzennej organizacji życia społecznego” (Nowakowski, 1998, s. 77). Przedstawione w artykule badania są podsumowaniem analiz, jakie zostały wykonane przez autorów artykułu w ramach ekspertyzy „Monitoring ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących” na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, zakończonych we wrześniu 2023 r. Oceniono, w jakim stopniu gminy skorzystały z możliwości ustalania lokalnych przepisów, a w nich ustalenia obowiązku dostępności do komunikacji zbiorowej, do szkół podstawowych, terenów zieleni oraz infrastruktury technicznej. Przeprowadzono również analizę zasad kształtowania fadu przestrzenno-funkcjonalnego w gminach, w szczególności maksymalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej oraz dostępności do usług i handlu. Badania o charakterze pierwotnym pozwoliły określić zachowania samorządów gminnych i stopień wdrożenia standaryzacji na poziomie lokalnym oraz wskazać poziom realizacji celów przyjętych w założeniach specustawy mieszkaniowej.

2. TŁO STANDARYZACJI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

W polskiej urbanistyce standaryzacja ma długą tradycję. Już w okresie międzywojennym podejmowano próby wprowadzenia zasad zunifikowania dostępności do oświaty, definiując wielkości, powierzchnię i odległości do różnych jej placówek. Parametryzacji podlegały również tereny zieleni publicznej oraz obszary wypoczynku i wychowania fizycznego. Obowiązywały ogólne zasady kształtowania i urządzania „terenów wolnych”, a materiałem traktowanym jako wytyczne projektowe do planów zabudowy były Normy Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (Kuncewicz, Szymkiewicz, 1937, s. 60–64).

Międzywojenne zasady projektowe opracowano i nieformalnie stosowano w okresie powojennym w formie tymczasowych normatywów urbanistycznych (Zarządzenie nr 15, 1961, Zarządzenie nr 118, 1964), a po dyskusji, która odbyła się w latach 60. XX w. nad zasadami budowy osiedli mieszkaniowych, sformalizowano je w 1974 r. w postaci „Wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych” (Zarządzenie nr 9, 1974). Normy

1. INTRODUCTION

The year 2023 marks five years since the enactment of legislation introducing standardization in urban planning in Poland. Its adoption in a free market economy system was a measure that appeared in Polish legislation after a gap of more than thirty years. The Law of 5 July 2018, on Facilitation of Preparation and Implementation of Housing Investments and Associated Investments, referred to in the publication as the “Special Housing Act”, was established as a special temporary normative act to streamline and accelerate investment processes in the sphere of housing. The legislator set a 10-year term for it. The scope of the regulation covered the problem of locating housing projects, using urban planning standards, defined as “simplified planning indicators and schematic rules for qualitative and quantitative aspects of the spatial organization of social life” (Nowakowski, 1998, p. 77). The research presented in the article is a summary of the analyses that were carried out by the authors of the article within the framework of the expert report “Monitoring of the Law of 5 July 2018, on Facilitation of Preparation and Implementation of Housing Projects and Associated Projects” commissioned by the Ministry of Economic Development, Labour and Technology and completed in September 2023. The extent to which municipalities have taken advantage of the opportunity to set local regulations, and in them to establish mandatory accessibility to public transportation, to elementary school, green areas and technical infrastructure, was assessed. An analysis was also carried out of the rules for forming spatial and functional order in municipalities, particularly the maximum height of residential buildings and accessibility to services and commerce. The primary research made it possible to determine the behaviour of municipal governments and the degree of implementation of standardization at the local level, as well as to indicate the level of implementation of the goals adopted in the assumptions of the Special Housing Act.

2. BACKGROUND OF STANDARDIZATION IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

In Polish urban planning, standardization has a long tradition. As early as the interwar period, attempts were made to introduce rules for unifying access to education, defining the size, area, and distances to its various facilities. Public green areas and areas for recreation and physical education were also parameterized. General rules for shaping and arranging “free areas” were in effect, and the material treated as design guidelines for development plans were the Standards of the State Office of Physical Education and Military Training (Kuncewicz, Szymkiewicz, 1937, pp. 60–64). Interwar design principles were developed and informally applied in the postwar period in the form of temporary urban planning standards (Ordinance No. 15, 1961 Ordinance No. 118, 1964), and after the discussion that took place in the 1960s on the rules for the construction of residential *areas*, they were formalized in 1974 in the form of “Indicators

te obowiązywały wprawdzie w systemie gospodarki centralnie sterowanej, ale określały liczby oraz zasady dostępności do istotnych usług publicznych i społecznych w osiedlach budowanych w duchu socjalistycznego modernizmu (Korzeniewski, 1980). Normy, pomimo szczytnych założeń, zostały wycofane w 1981 r. Wahadło nastrojów społecznych zaczęło się wówczas w Polsce powoli wychylać w drugą stronę – w kierunku deregulacji (Dąbrowska-Milewska, 2007, 2010b, 2010a, 2010c; Dembowska, 1998; Grudziński, 1998; Zuziak, 1998).

Brak standardów urbanistycznych, uchylonych z początkiem lat 80. ubiegłego wieku, spowodował drastyczne obniżenie wartości użytkowej powstającej zabudowy mieszkaniowej. W przestrzeni polskich miast pojawiły się osiedla bez właściwej obsługi komunikacyjnej, dostępu do zieleni i oświaty czy zaplecza usługowego. Próbę zmiany tej sytuacji podjęto w 2018 r. (Sejm, 2018). Działanie to skierowano jednak wyłącznie do wybranych inwestycji, które można było realizować w ramach tzw. specustawy mieszkaniowej, czyli procedury formalno-prawnej pozwalającej budować bez uwzględnienia parametrów przestrzennych, wynikających z obowiązujących planów miejscowych. Pomimo że ustawa ta spowodowała „precedens” proceduralny i naruszyła „bezpieczeństwo planistyczne”, należy podkreślić, że wprowadziła zasady standaryzacji na poziomie krajowym oraz umożliwiła określanie lokalnych standardów na poziomie gminnym (Leszczyński, 2019a, 2019b; Nowak, 2018; Nowak, Blaszcze, 2019; Nowak, Śleszyński, 2021; Ratajszczak, 2018; K. Szlachetko i in., 2021; Zelewski, 2019).

Pierwszą ocenę działania wspomnianych przepisów przeprowadzono w 2020 r. w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT, 2020). Badania przedstawione w niniejszym artykule są kolejnym autorskim monitoringiem oceniającym pięć lat wdrażania ustawy, czyli połowy założonego okresu jej funkcjonowania.

3. CEL, ZAKRES, ŹRÓDŁA I METODYKA BADAŃ

Celem badań była ocena realizacji założeń specustawy mieszkaniowej w zakresie przyjmowania lokalnych standardów urbanistycznych w Polsce. Na początku przeprowadzono analizę wskaźników i parametrów przyjętych w standaryzacji na poziomie krajowym, a następnie podjęto polemikę z zakresem ich przydatności w realizacji idei miasta 15-minutowego. Kolejno badaniom poddano standardy urbanistyczne na poziomie lokalnym. Grupa badawcza objęła uchwały rad gmin, z podziałem na:

- miasta do 100 000 mieszkańców (w tym również 100 000),
- miasta, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców.

Podział miast przyjęto analogicznie do wprowadzonego w przepisach specustawy mieszkaniowej.

Próba badawcza obejmowała 88 uchwał określających lokalne standardy urbanistyczne oraz 11 uchwał zmieniających i wynosiła 100% wszystkich przyjętych w Polsce standardów urbanistycznych w okresie od lipca 2018 do końca maja 2023 r. Przy badaniach ilościowych materiał analityczny oparty został na danych z baz statystycznych: „1.02.04(017) Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne” (MRiIT, 2023),

and Guidelines for Residential Areas” (Ordinance No. 9, 1974). Although these norms were in effect under the system of a centrally controlled economy, they defined the quantities and the rules of accessibility to essential public and social services in housing estates built in the spirit of socialist modernism (Korzeniewski, 1980). The standards, despite their laudable intentions, were withdrawn in 1981. The pendulum of public sentiment then began to swing slowly in the other direction in Poland – toward deregulation (Dąbrowska-Milewska, 2007, 2010b, 2010a, 2010c; Dembowska, 1998; Grudziński, 1998; Zuziak, 1998).

The lack of urban planning standards, repealed at the beginning of the 1980s, resulted in a drastic reduction in the use value of the residential developments that were being built. In the space of Polish cities, settlements appeared without proper transportation services, access to greenery, and education or service facilities. An attempt to change this situation was made in 2018 (Sejm, 2018). However, this action was directed only to selected developments that could be carried out under the so-called Special Housing Act, which is a formal and legal procedure that allows construction without taking into account spatial parameters derived from existing local plans. Although this law caused a procedural “precedent” and violated “planning security”, it should be emphasized that it introduced standardization principles at the national level and allowed local standards to be set at the municipal level (Leszczyński, 2019a, 2019b; Nowak, 2018; Nowak, Blaszcze, 2019; Nowak, Śleszyński, 2021; Ratajszczak, 2018; Szlachetko et al, 2021; Zelewski, 2019). The first evaluation of the operation of this legislation was conducted in 2020 by the Ministry of Economic Development, Labour, and Technology (MRPiT, 2020). The research presented in the publication is another author’s monitoring evaluating five years of its implementation, i.e., half of the assumed period of its operation.

3. PURPOSE, SCOPE, SOURCES, AND METHODOLOGY OF THE STUDY

The research aimed to assess the implementation of the Special Housing Act in terms of adopting local urban planning standards in Poland.

First, a study of the indicators and parameters adopted in standardization at the national level was conducted, followed by a polemic on the extent of their usefulness in implementing the idea of a 15-minute city. Next, urban standards at the local level were studied. The research group included resolutions of municipal councils, broken down into:

- Cities with up to 100,000 inhabitants (including 100,000),
- Cities with more than 100,000 residents.

The division of cities was adopted similarly to that introduced in the provisions of the Special Housing Act. The research sample included 88 resolutions setting local urban standards and 11 amending resolutions and amounted to 100% of all adopted urban standards in Poland in the period from July 2018 to the end of May 2023. For quantitative research, the

pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego. Zasób danych GUS został uzupełniony badaniem własnym w formie szczegółowej analizy uchwał gmin pozy-skanych z aktualnych Dzienników Urzędowych wszy-stkich 16 województw w Polsce.

Lokalne standardy poddano badanom ilościowym z podziałem na analizę danych: na obszarze całej Pol-ski, w poszczególnych województwach oraz z podzia-łem na gminy. Drugi rodzaj wykonanych badań miał charakter jakościowy i uwzględniał parametry wielko-ści oraz odległości przyjęte w lokalnych standardach urbanistycznych.

Badania uzupełniono szczegółowym przeglądem przy-padków wprowadzanych zmian i ich treści w obowią-zujących uchwałach miejskich. Etapem końcowym mo-nitoringu były rekomendacje określające kierunki zmian legislacyjnych, jakie autorzy badań uznali za celowe do wprowadzenia w specustawie mieszkaniowej.

4. STANDARDY KRAJOWE

4.1. Rezultaty badań

Priorytetem wprowadzenia standaryzacji była realizacja zabudowy mieszkaniowej o wysokiej jakości, która mia-ła być kształtowana poprzez zapewnienie dostępu do infrastruktury społecznej, terenów zieleni (tabela 1) oraz infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (tabela 2). Kolejnym celem było kształtowanie ładu przestrzennego poprzez uwzględnianie nieprzekraczalnych wysokości zabudowy i obowiązek wyposażenia terenów mieszkaniowych w funkcje usług i handlu (tabela 3).

W krajowych standardach urbanistycznych główne do-stępności do usług społecznych, infrastruktury technicz-nej i komunikacyjnej oraz obszarów zieleni publicznej wynosiły 500 m, 1000 m i 3000 m. Ustawodawca przyjął jednak założenie, że na poziomie gminnym można te od-ległości weryfikować o wielkość 50% rozszerzająco lub zawężająco, czyli gminy mogły zmniejszyć lub zwiększyć odległość, w zależności od uwarunkowań miejscowych. Na poziomie krajowym ustalono również warunki

analytical material was based on data from statistical databases: "1.02.04(017) Local Planning and Spatial Development" (MRiT, 2023), from Statistics Poland. Statistics Poland's data resource was supplemented by an in-house study in the form of a detailed analy-sis of municipal resolutions obtained from the cur-rent Official Journals of all 16 voivodeships in Poland. The local standards were subjected to quantitative research, with data analysis across the country, data analysis by voivodeship, and data analysis by munic-ipality. The second type of research performed was qualitative and took into account the size parameters and distances adopted in local urban standards.

The research was also supplemented by a detailed review of the cases of changes made and their con-tent in existing municipal resolutions. The final stage of the monitoring was the recommendations speci-fying the directions of legislative changes that the authors of the research considered advisable to in-troduce in the Special Housing Act.

4. NATIONAL STANDARDS

4.1. Research results

The priority for the introduction of standardization was the realization of high-quality residential devel-opment, which was to be shaped by providing ac-cess to social infrastructure, green areas (Table 1), and technical and communications infrastructure (Table 2). Another goal was to shape spatial order by taking into account impassable building heights and the obligation to serve residential areas with com-mercial service functions (Table 3).

In national urban planning standards, the main acces-sibility distances to social services, technical and com-munications infrastructure, and public green areas were 500 m, 1,000 m and 3,000 m. However, the legisla-tor assumed that at the municipal level, these distances could be revised by a magnitude of 50% expanding or narrowing, that is, municipalities could reduce or increase the distance, depending on local conditions.

Tabela 1. Standardy urbanistyczne w zakresie dostępności do infrastruktury społecznej. Źródło: Opracowanie własne

Table 1. Urban standards for accessibility to social infrastructure. Source: original study

| STANDARDY URBANISTYCZNE/ URBAN PLANNING STANDARDS | Zakres wskaźnika przyjęty na poziomie kra-jowym/ The scope of the indicator adopted at the na-tional level | | Zakres wskaźnika możliwy do przyjęcia na pozio-mie lokalnym/ The range of the indicator acceptable at the local level | |
|--|---|---|--|---|
| | gminy/miasta do 100 tys. mieszkańców/ municipalities/cities up to 100 thousand residents | miasta powyżej 100 tys. mieszkańców/ cities over 100,000 inhabitants | gminy/miasta do 100 tys. mieszkańców/ municipalities/cities up to 100 thousand residents | miasta powyżej 100 tys. mieszkańców/ cities over 100,000 inhabitants |
| Dostępność do infrastruktury społecznej/ accessibility to infrastructure social | | | | |
| Odległość do szkoły podstawowej [m] distance to elementary school [m] | 3000 m | 1500 m | 1500–4500 m | 750–2250 m |
| Liczba dzieci, dla jakiej należy zapewnić dostę-pność do szkoły podstawowej* [% planowanej liczby mieszkańców] Number of children for which elementary school accessibility should be ensured* [% of the plan-ned population] | 7% | 7% | 3,5–10,5% | 3,5–10,5% |
| Odległość do terenów wypoczynku, rekreacji lub sportu [m] Distance to leisure, recreation, or sports areas [m] | 3000 m | 1500 m | 1500–4500 m | 750–2250 m |

* Tożsamy wskaźnik w zakresie dostępności do przedszkoli obowiązywał przez rok. Zlikwidowano go w 2019 r.

* The same indicator for preschool availability was in effect for one year; eliminated in 2019.

Tabela 2. Standardy urbanistyczne w zakresie dostępności do infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Źródło: Opracowanie własne
Table 2. Urban standards for accessibility to technical and communications infrastructure. Source: original study

| STANDARDY URBANISTYCZNE URBAN PLANNING STANDARDS | Zakres wskaźnika przyjęty na poziomie krajowym the scope of the indicator adopted at the national level | | Zakres wskaźnika możliwy do przyjęcia na poziomie lokalnym The range of the indicator acceptable at the local level | |
|--|--|--|--|--|
| Dostępność do infrastruktury technicznej i komunikacyjnej accessibility to infrastructure technical and communication | gminy/miasta do 100 tys. mieszkańców municipalities/cities with up to 100,000 residents | miasta powyżej 100 tys. mieszkańców cities over 100,000 inhabitants | gminy/miasta do 100 tys. mieszkańców municipalities/cities up to 100 thousand residents | miasta powyżej 100 tys. mieszkańców cities over 100,000 inhabitants |
| Droga publiczna public road | dostęp poprzez zjazd bezpośredni albo dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną, przy czym minimalna szerokość drogi nie może być mniejsza niż 6 m access through a direct exit or indirect access through an internal road, with a minimum road width of not less than 6 m | | | |
| Odstęłość do przystanku komunikacji zbiorczej [m] distance to public transport stop [m] | 1000 m | 500 m | 500–1500 m | 250 –750 m |
| Liczba miejsc parkingowych niezbędnych do obsługi inwestycji [liczba] Number of parking spaces required to serve the project [number] | wielkość nieokreślona* size not specified* | wielkość nieokreślona* size not specified* | ustalenia indywidualne individual arrangements | ustalenia indywidualne individual arrangements |
| Infrastruktura wodociągowa, kanalizacyjna i elektroenergetyczna** water, sewage infrastructure, and electric power** | obsługa inwestycji infrastrukturą techniczną „w ramach możliwości”, co oznacza podłączenie do istniejącej lub realizowanej wraz z inwestycją mieszkaniową sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej servicing of the project with technical infrastructure “within the limits of possibility”, which means connection to the existing water supply, sewerage, and electricity networks or those being developed with the housing project | | | |
| Sieć ciepła*** heat network*** | decyzja o dostępności przeniesiona na poziom lokalnym decision on accessibility transferred to local level | | fakultatywność decyzji o dostępności the optionality of the decision on availability | |

* Obligatoryjna liczba miejsc parkingowych została ustalona w zmianie ustawy na poziomie 1,5 miejsca na lokal dopiero w 2023 r. (po 5 latach jej obowiązywania); ** w razie braku warunków przyłączenia do sieci można od tego wymogu odstąpić poprzez zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków; *** wymóg ten doprecyzowano w 2023 r., dodając, że można go spełnić zarówno w oparciu o infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, jak i w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji.

*The mandatory number of parking spaces was not set by the amendment to the law at 1.5 spaces per unit until 2023. (after 5 years of its validity); ** in the absence of conditions for connection to the network, this requirement can be waived by providing for the use of an individual water intake, as well as the use of a septic tank or a domestic sewage treatment plant; *** this requirement was clarified in 2023, adding that it can be met both based on infrastructure existing on the date of the application for the establishment of a development location and based on infrastructure planned for construction.

wyposażenia nowych inwestycji w sieci infrastruktury technicznej. Wskazano, że:

- obligatoryjnie inwestycja powinna mieć dostęp do drogi publicznej, jednak uwzględniono możliwość obsługi inwestycji nie tylko poprzez bezpośredni zjazd z drogi publicznej, ale również poprzez dostęp w formie drogi wewnętrznej;
- inwestycja powinna posiadać obsługę techniczną z istniejącej lub realizowanej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, jednak dostęp do niej warunkowany był sformułowaniem „w ramach możliwości”;
- gminy miały prawo w standardach lokalnych wprowadzić obowiązek podłączenia inwestycji mieszkaniowej do sieci ciepłowniczej, dopuszczając sieć istniejącą oraz „planowaną do realizacji”.

Ponadto gminy mogły fakultatywnie definiować standard miejsc parkingowych. Ustawodawca nie opracował przy tym żadnej metodologii szacowania ich liczby. Dopiero w 2023 r. wprowadzono parametr minimalnej liczby miejsc parkingowych, wynoszący „co najmniej 1,5-krotność mieszkań przewidzianych do realizacji” (Sejm, 2023), z wyjątkiem strefy śródmiejskiej.

Kolejny cel ustawy związany ze standaryzacją odnosił się do kształtowania ładu przestrzennego. W standardach lokalnych gminy mogły zwiększyć lub zmniejszyć dopuszczoną na poziomie krajowym liczbę pięter o 50%, co pozwalało wprowadzić w przestrzeń miejską budynki od 2 lub 21 kondygnacji. Przez 5 lat obowiązywania ustawy, przy realizacji zabudowy mieszkaniowej, obowiązywał także obligatoryjny wskaźnik maksymalnej powierzchni usługowej, który wynosił 20% powierzchni

At the national level, the conditions for equipping new developments with technical infrastructure networks have also been established. It was indicated that:

- obligatorily, the project should have access to a public road, but the possibility of serving the project not only through a direct exit from a public road, but also through access in the form of an internal road has been taken into account;
- the project should have technical service from the existing or under-construction water supply and sewerage network, but access to it was conditioned by the phrase “within the realm of possibility”.
- municipalities had the right in local standards to make it mandatory for a residential development to connect to a district heating network, allowing for an existing network and one “planned for construction”.

In addition, municipalities could optionally define a standard for parking spaces. However, the legislature did not develop any methodology for estimating their number. It was not until 2023 that a parameter for the minimum number of parking spaces of “at least 1.5 times the number of dwellings to be developed” (Sejm, 2023) was introduced, except for the downtown zone.

Another goal of the law, related to standardization, referred to the formation of spatial order. In local standards, municipalities were allowed to increase or decrease the number of storeys allowed at the national level by 50%, allowing buildings of up to 2 or 21 storeys to be introduced into urban space.

Tabela 3. Standardy urbanistyczne w kształtowaniu ładu przestrzennego i dostępności do usług. Źródło: Opracowanie własne
Table 3. Urban standards in the formation of spatial order and accessibility to services. Source: original study

| STANDARDY URBANISTYCZNE URBAN PLANNING STANDARDS | Zakres wskaźnika przyjęty na poziomie krajowym the scope of the indicator adopted at the national level | | Zakres wskaźnika możliwy do przyjęcia na poziomie lokalnym The range of the indicator acceptable at the local level | |
|---|--|---|--|---|
| | Ład przestrzenny, w tym minimum funkcjonalne spatial order, including a functional minimum | miasta/gminy do 100 tys. mieszkańców cities/municipalities with up to 100 thousand residents | miasta powyżej 100 tys. mieszkańców cities over 100,000 inhabitants | miasta/gminy do 100 tys. mieszkańców cities/municipalities up to 100,000 residents |
| Maksymalna liczba kondygnacji [liczba] A maximum number of floors [number] | 4 | 14 | 2-6 | 7-21 |
| Maksymalna liczba kondygnacji w przypadku istnienia budynków wyższych niż 4 lub 14 kondygnacji [liczba] Maximum number of storeys if there are buildings higher than 4 or 14 storeys [number]. | wysokość budynku mieszkalnego różna wysokość budynku o tej samej funkcji istniejącego w odległości nie większej niż 500 m height of a residential building different heights of a building with the same function existing at a distance of not more than 500 m | | | |
| Maksymalna powierzchnia usług [% powierzchni użytkowej mieszkań]* Maximum area of services [% of floor area of apartments]*. | 20% | 20% | 20% | 20% |

* Minimalną powierzchnię usług w zabudowie mieszkaniowej wprowadzono dopiero w 2023 r. (po 5 latach obowiązywania ustawy), przyjmując wskaźnik 5% powierzchni użytkowej mieszkań realizowanych w ramach inwestycji.

* The minimum area of services in residential development was not introduced until 2023 (after five years of the law being in force), adopting a rate of 5% of the usable area of the apartments developed in the development.

mieszkań realizowanych w ramach inwestycji. Celem takiego wskaźnika było przeciwdziałanie budowie większych powierzchni usługowych. Nie gwarantowało to jednak wprowadzania na obszarze nowych osiedli mieszkaniowych jakichkolwiek usług. Dopiero w 2023 r. ustawodawca przyjął warunek, że przy realizacji budynków mieszkalnych musi pojawić się minimum 5% powierzchni usługowej (Sejm, 2023).

4.2. Wioski z badań na poziomie krajowym

Szczegółowe badania zasad przyjętych w specustawie mieszkaniowej pozwoliły określić rzeczywiste zależności pomiędzy:

- dostępnością do usług społecznych a odległością sprzyjającą budowaniu miasta kompaktowego;
- realizacją infrastruktury technicznej a gwarancją dostępności do systemowej obsługi;
- określaniem miejsc parkingowych a metodologią szacowania ich liczby;
- kształtowaniem wysokości zabudowy a ładem przestrzennym i kontekstem kulturowym miasta.

W celu sprawdzenia poprawności założeń ustawowych wskazane w przepisach specustawy mieszkaniowej odległości zestawiono z czasem ich pokonania, uwzględniając możliwości motoryczne człowieka (tabela 4). Punktem wyjścia do badań czasochłonności były badania Jana Gehla (Gehl, Svarre, 2021, s. 30). Z analizy wynika, że odległości 250 m i 500 m są optymalne dla każdej grupy wiekowej, natomiast odległość powyżej 750 m dla osób starszych i dzieci jest już zbyt duża, żeby pokonać ją w 15 minut. Odległość powyżej 1500 m tym bardziej nie wpisuje się w budowanie miasta kompaktowego ani nie sprzyja przemieszczaniu się pieszo.

W standardach krajowych wprowadzono obowiązek obsługi inwestycji z drogi publicznej, ale dopuszczono również taką możliwość z drogi wewnętrznej, dla której ustalono minimalną szerokość. Niestety, nie określono jej maksymalnej długości, co sprzyja zabudowie „łanowej”, sprzecznej z ładem przestrzennym.

During the five years of the law being in force, the development of residential buildings also had a mandatory ratio of a maximum service area, which was 20% of the area of apartments being developed. The purpose of such a ratio was to counteract the construction of larger service areas. However, this did not guarantee the introduction of any services in the area of new residential developments. It was not until 2023 that the legislature introduced a condition that a minimum of 5% of the service area must appear in the development of residential buildings (Sejm, 2023).

4.2. Villages included in the national level survey

A detailed study of the principles adopted in the housing speculation law made it possible to determine the actual relationships between:

- accessibility to social services and the distance conducive to the construction of a compact city;
- the implementation of technical infrastructure vs. the guarantee of accessibility to systemic service;
- determination of parking spaces vs. the methodology for estimating their number;
- the formation of building heights and the spatial order and cultural context of the city.

In order to check the correctness of the statutory assumptions, the distances indicated in the provisions of the Special Housing Act were compared with the time to cover them, taking into account human motor capabilities (Table 4). The starting point for the time-consumption study was the research of Jan Gehl (Gehl, Svarre, 2021, p. 30). The analysis shows that distances of 250 m and 500 m are optimal for each age group, while a distance of more than 750 m for the elderly and children is already too much to cover in 15 minutes. Even more so, distances above 1,500 m do not fit in with building a compact city, nor are they conducive to walking.

Tabela 4. Czas potrzebny na pokonanie odległości przyjętych w standardach urbanistycznych w specustawie mieszkaniowej na poziomie krajowym i lokalnym. Źródło: Opracowanie własne

Table 4. Time required to cover the distances adopted in the urban standards in the special housing act at the national and local levels. Source: original study

| ODLEGŁOŚĆ / CZAS DISTANCES / TIME | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Odległość [m] distance [m] | 250 m | 500 m | 750 m | 1500 m | 3000 m | 4500 m |
| Czas na pokonanie odległości w różnych grupach społecznych/ Time to cover distance in different social groups | | | | | | |
| mężczyźni 48 s/100 m* / Men 48 s/100 m* | | | | | | |
| Czas [minuty] time [minutes] | 2 | 4 | 6 | 12 | 24 | 36 |
| kobiety 52 s/100 m* / women 52 s/100 m* | | | | | | |
| Czas [minuty] time [minutes] | 2,2 | 4,3 | 6,5 | 13 | 26 | 39 |
| osoby starsze i dzieci 137s/100 m* / elderly and children 137 s/100 m* | | | | | | |
| Czas [minuty] time [minutes] | 5,7 | 11,4 | 17,1 | 34,3 | 68,5 | 102,8 |

*Czas wynikający z badań Jana Gehla prowadzonych w przestrzeni miejskiej na ulicach Kopenhagi (Gehl, Svarre, 2021, s. 30).

*Time derived from Jan Gehl's research conducted in urban spaces on the streets of Copenhagen (Gehl, 2021, p. 30).

W przepisach ustawy nakazano „w ramach możliwości” włączenie inwestycji w infrastrukturę techniczną. Wykładnia prawna dowodzi jednak, że w razie braku warunków przyłączenia do sieci można od tego wymogu odstąpić (Szlachetko i in., 2021). Wystarczy zapewnić możliwość korzystania z indywidualnego ujęcia wody lub odbiornika ścieków. Odstępstwo to wywodzi się z tezy, że każda działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia budynku do wody i kanalizacji, nawet jeśli ich źródła są miejscowe. Specustawa z założenia powinna wprowadzać uwarunkowania adekwatne do rozwiązań XXI w., a nie bazować na „odstępstwach” wynikających z niedociągnięć systemu technicznego gmin. Podobnie można ocenić obowiązek podłączenia inwestycji mieszkaniowej do sieci ciepłowniczej, rozumianej przez ustawodawcę jako „infrastruktura techniczna istniejąca [...] lub infrastruktura planowana do realizacji” (Sejm, 2023). Możliwość podłączenia do systemu docelowo planowanego, bez wskazania obowiązku jego budowy, to kierunek bez gwarancji realizacji. Kolejnym wskaźnikiem, jaki w standardach mogły fakultatywnie wprowadzać gminy, była liczba miejsc parkingowych. Ustawodawca nie opracował jednak na poziomie krajowym żadnej metodologii szacowania ich liczby, co przełożyło się na pomysłowość gmin i znaczne różnice w zakresie przyjmowanych wskaźników. Dopiero zmiany ustawy w 2023 r. (Sejm, 2023) wprowadziły parametry w standardach krajowych, narzucając minimalną liczbę miejsc parkingowych, co również budzi wątpliwości. Jednoznaczność wskaźnika (1,5 miejsca na lokal mieszkalny) wydaje się wielkością, której nie poprzedzono szczegółowymi badaniami potrzeb inwestycyjnych. Przy określaniu wskaźników parkingowych zabrakło również możliwości strefowania miasta.

Ostatni cel ustawy nakazywał kształtowanie ładu przestrzennego. Autorzy niniejszej publikacji widzą jednak sprzeczność pomiędzy tym założeniem a dopuszczonymi na poziomie krajowym maksymalnymi parametrami wysokości zabudowy. Zabrakło obowiązku analizy bezpośredniego sąsiedztwa, zaś dowolność lokalizacji zabudowy o wskazanych wysokościach nie była

National standards make it mandatory to serve a development from a public road but also allow it from an internal road, for which a minimum width is set. Unfortunately, its maximum length is not specified, which encourages “swank” development that is contrary to spatial order.

The provisions of the law mandate to, if possible, include the project in the technical infrastructure. However, as the legal interpretation proves, it proves that in the absence of conditions for connection to the network, this requirement can be waived (Szlachetko et al., 2021). It is sufficient to provide the possibility of using an individual water intake or sewage receiver. This derogation derives from the thesis that each building plot, intended for the development of buildings intended for human habitation, should be provided with the possibility of connecting the building to water and sewage, even if their sources are local. By definition, the special act should introduce conditions adequate to the solutions of the 21st century, and not rely on “deviations” resulting from the shortcomings of the technical system of municipalities. Similarly, one can assess the obligation to connect a residential development to the district heating network, understood by the legislator as “existing technical infrastructure (...) or infrastructure planned for implementation” (Sejm, 2023). The possibility of connecting to a system ultimately planned, without indicating an obligation to build it, is a direction without a guarantee of implementation.

The next indicator that municipalities could optionally introduce in the standards was the number of parking spaces. However, the legislator did not develop any methodology at the national level for estimating their number, which translated into ingenuity on the part of municipalities and significant differences in the indicators adopted. Only the amendments to the law in 2023 (Parliament, 2023) introduced parameters in national standards imposing a minimum number of parking spaces, which is also questionable. The unambiguity of the indicator (1.5 spaces per dwelling unit) appears to be a figure that was not preceded by

uwarunkowana badaniem kontekstu kulturowego miasta. W przypadkach występowania zabudowy przekraczającej wysokości przyjęte w standardach krajowych (4 i 14 kondygnacji) w odległości do 500 m dopuszczono zabudowę o wysokości tożsamej z już istniejącą. Takie ustalenie, jak wynika z analizy uchwał o lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, prowadziło do przypadkowości rozwiązań przestrzennych i nie uwzględniało innych form występujących w badanym sąsiedztwie, które powinny być wzorcem w tym przypadku. Wysokość, szczególnie stanowiąca odstępstwo od reguły, nie powinna być jedyną determinantą tworzenia ładu przestrzennego.

5. GMINNE STANDARDY URBANISTYCZNE

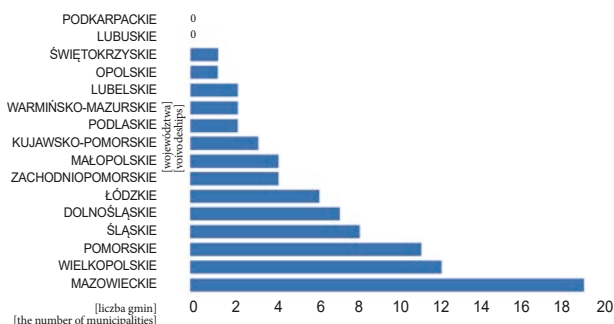
5.1. Rezultaty badań ilościowych

Gminy miały prawo przyjąć standardy urbanistyczne dostosowane do potrzeb miejscowych, jednak proces ich przyjmowania na poziomie lokalnym był wolny. Na koniec maja 2023 r. odsetek gmin, które podjęły uchwałę o lokalnych standardach wynosił 3,5% całkowitej liczby gmin w Polsce. Najwięcej uchwał samorządy podjęły w latach 2018–2019 (59 z badanych 88), najmniej w latach 2021–2023. Badanie wykazało, że najwięcej uchwał w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych przyjęto w województwach: mazowieckim (19), wielkopolskim (12), pomorskim (11). Należy zwrócić uwagę, że uchwały podejmowały głównie gminy zlokalizowane w niewielkiej odległości od miasta metropolitalnego. Żadnego zainteresowania wprowadzeniem lokalnych standardów urbanistycznych nie wykazano w województwach lubuskim (0) i podkarpackim (0).

Uchwały przyjmowały głównie miasta na prawach powiatu (34,8% gmin w tej grupie). Warto podkreślić, że lokalne standardy urbanistyczne przyjęły największe miasta Polski, m.in.: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Poznań, Łódź. W pozostałych miastach odsetek gmin wynosił 10,6%, w gminach miejsko-wiejskich 3,2%, a gminach wiejskich zaledwie 1,6%. W połowie czasu obowiązywania specustawy (5 z 10 lat) nawet miasta na prawach powiatu, które gromadzą największy potencjał gospodarczo-społeczny, przyjęły lokalne standardy jedynie w 1/3 jednostek, natomiast w gminach wiejskich aktywność uchwałodawcza wynosiła jedynie ponad 1%.

II. 1. Liczba gmin, których rada podjęła uchwałę w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych z podziałem na województwa. Źródło: Opracowanie własne

III. 1. The number of municipalities whose council has adopted a resolution on the determination of local urban planning standards for housing projects by voivodeship. Source: original study



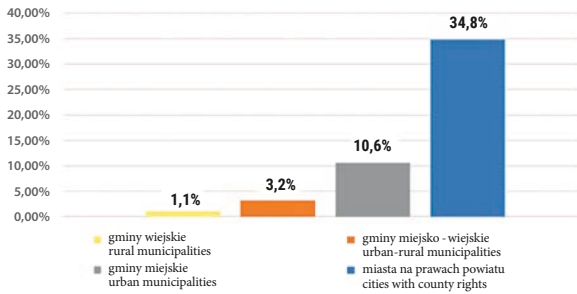
a detailed study of project needs. Also missing from the determination of parking ratios – the possibility of zoning the city.

The last goal of the law directed the formation of spatial order. The authors of this paper, however, see a contradiction between this objective and the maximum parameters for building heights allowed at the national level. The obligation to analyse the immediate neighbourhood was lacking, and the arbitrariness of locating buildings with the indicated heights was not conditioned by studying the cultural context of the city. In cases where there is development exceeding the heights adopted in national standards (4 and 14 storeys) within 500 m, development of the same height as the existing one was allowed. Such a finding, as shown by the analysis of resolutions on the location of residential development, led to randomness of spatial solutions and did not take into account other forms occurring in the studied neighbourhood, which should be a model to follow. Height, especially being a deviation from the rule, cannot be the only determinant of building spatial order.

5. MUNICIPAL URBAN PLANNING STANDARDS

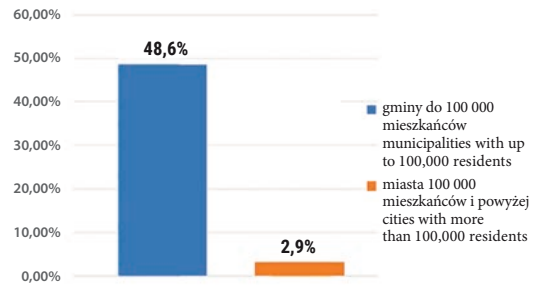
5.1 Results of quantitative research

Municipalities had the right to adopt urban standards tailored to local needs, but the process of adopting them at the local level was slow. At the end of May 2023, the percentage of municipalities that had adopted a resolution on local standards was 3.5% of the total number of municipalities in Poland. The largest number of resolutions were adopted by local governments in 2018–2019 (59 of the 88 surveyed), and the smallest in 2021–2023. The survey showed that the largest number of resolutions on the definition of local urban standards were adopted in the Masovian (19), Greater Poland (12), Pomeranian (11) voivodeships. It should be noted that the resolutions were adopted mainly by municipalities located in close proximity to a metropolitan city. No interest in introducing local urban planning standards was shown in the Lubusz (0) and Subcarpathian (0) voivodeships. The resolutions were adopted mainly by cities with county rights (34.8% of municipalities in this group). It is worth noting that local urban planning standards were adopted by Poland's largest cities, including Warsaw, Kraków, Gdańsk, Poznań, and Łódź. In other cities, the percentage of municipalities was 10.6%, in urban-rural municipalities 3.2%, and in rural municipalities only 1.6%. In the middle of the special act's duration (5 out of 10 years), even cities with county rights, which accumulate the greatest economic and social potential, adopted local standards in only 1/3 of the units, while in rural municipalities, resolution activity was only over 1%. Of all the municipalities that have adopted local urbanism standards, 11 have introduced additional revisions of previously adopted rules. This means that for all large cities (with more than 100,000 residents), as many as 48.5% of cities have adopted local urban standards, while for municipalities with up to 100,000 residents, only 2.9% of municipalities have adopted local standards.



II. 2. Odsetek gmin, których rada podjęła uchwałę w sprawie określenia lokalnych standardów dla inwestycji mieszkaniowych w gminach: wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich oraz miastach na prawach powiatu. Źródło: Opracowanie własne

III. 2. Percentage of municipalities whose council has adopted a resolution on defining local standards for housing projects in rural, urban-rural, urban, and cities with county rights. Source: original study



II. 3. Odsetek gmin, których rada podjęła uchwałę w sprawie określenia lokalnych standardów dla inwestycji mieszkaniowych z podziałem na gminy do 100 000 mieszkańców i miasta powyżej 100 000 mieszkańców. Źródło: Opracowanie własne

III. 3. Percentage of municipalities whose council has adopted a resolution on defining local standards for housing projects, broken down by municipalities with up to 100,000 residents and cities with more than 100,000 residents. Source: original study

Ze wszystkich gmin, które przyjęły lokalne standardy urbanistyczne, 11 wprowadziło dodatkową weryfikację wcześniej przyjętych zasad. Oznacza to, że w przypadku wszystkich miast dużych (powyżej 100 000 mieszkańców) aż 48,5% z nich przyjęło lokalne standardy urbanistyczne, natomiast w przypadku gmin o liczbie mieszkańców do 100 000 mieszkańców lokalne standardy przyjęło jedynie 2,9% gmin.

5.2. Rezultaty badań jakościowych

Standardy dostępności do przystanków transportu zbiorowego, dostęp do szkół podstawowych oraz do urządzonych terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu to normy obligatoryjne, które mogły być kształtowane lokalnie na poziomie gminnym. W grupie tej należy również wymienić dopuszczalną wysokość budynków, która, w ramach lokalnych uwarunkowań, mogła podlegać weryfikacji. W badaniach sprawdzono, jaki zakres zmian przyjmowały gminy w zakresie tych parametrów w stosunku do wskaźników krajowych.

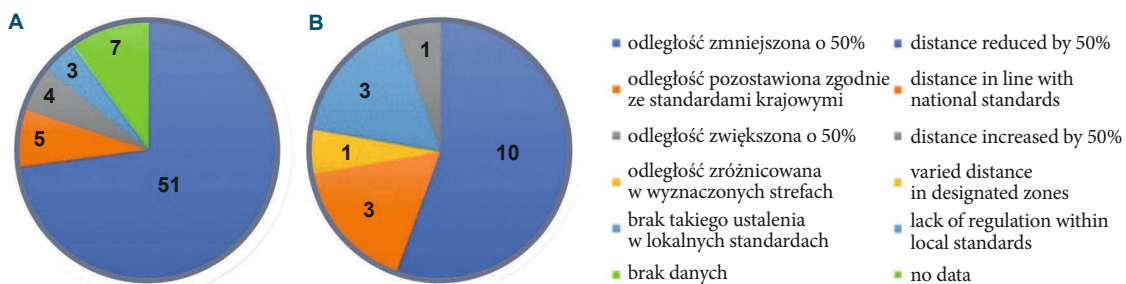
Parametr dostępności pieszej do przystanków komunikacji zbiorowej był przede wszystkim wykorzystywany zawężająco: 73% miast małych i średnich oraz 56% miast dużych ograniczyło odległość do najbliższego przystanku o połowę. Jedynie pięć ośrodków, w tym jedno duże miasto (Szczecin), wprowadziło w wybranych strefach miasta zwiększoną odległość od przystanku komunikacji

5.2. Results of qualitative research

Standards of accessibility to public transportation stops, access to elementary school, and access to arranged areas for recreation and recreation or sports are mandatory standards that could have been shaped locally at the municipal level. The permissible height of buildings should also be mentioned in this group, which, within the framework of local conditions, could be revised. The study examined the extent to which municipalities adopted changes in these parameters in relation to national indicators. The pedestrian accessibility parameter to public transportation stops was primarily used narrowly. As much as 73% of small and medium-sized cities and 56% of large cities reduced the distance to the nearest bus stop by half. Only five cities, including one large one (Szczecin), introduced an increased distance to a public transport stop in selected zones of the city. This is only 5.6% of all cities surveyed. Some large cities used zoning to differentiate distances, introducing the principle of "further from the centre less accessibility is allowed, i.e., greater distance". The most commonly accepted reduced distance in large cities was 250 m, in small cities it was 500 m. None of the cities negated the method of determining the access route adopted in the law. The definition

II. 4. Dostępność do przystanków komunikacji zbiorowej przyjmowana w lokalnych standardach urbanistycznych. A – gminy do 100 000 mieszkańców, B – miasta powyżej 100 000 mieszkańców. Źródło: Opracowanie własne

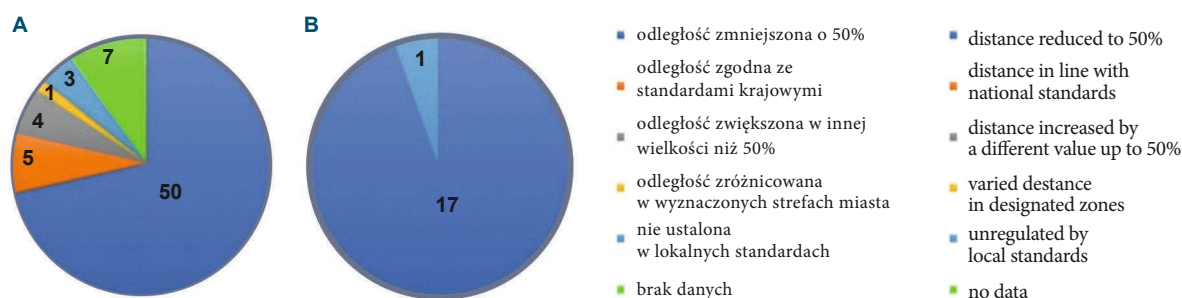
III. 4. Accessibility to public transportation stops adopted in local urban standards. A – municipalities with up to 100,000 residents, B – cities with more than 100,000 residents. Source: original study





II. 5. Dostępność do szkoły podstawowej przyjmowana w lokalnych standardach urbanistycznych. A – gminy do 100 000 mieszkańców, B – miasta powyżej 100 000 mieszkańców. Źródło: Opracowanie własne

III. 5. Accessibility to educational institutions (elementary school) adopted in local urban standards. A – municipalities with up to 100,000 residents, B – cities with over 100,000 residents. Source: original study



II. 6. Dostępność do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu przyjmowana w lokalnych standardach urbanistycznych. A – gminy do 100 000 mieszkańców, B – miasta powyżej 100 000 mieszkańców. Źródło: Opracowanie własne

III. 6. Accessibility to arranged leisure and recreation or sports areas adopted in local urban standards. A – municipalities with up to 100,000 residents, B – cities with more than 100,000 residents. Source: original study

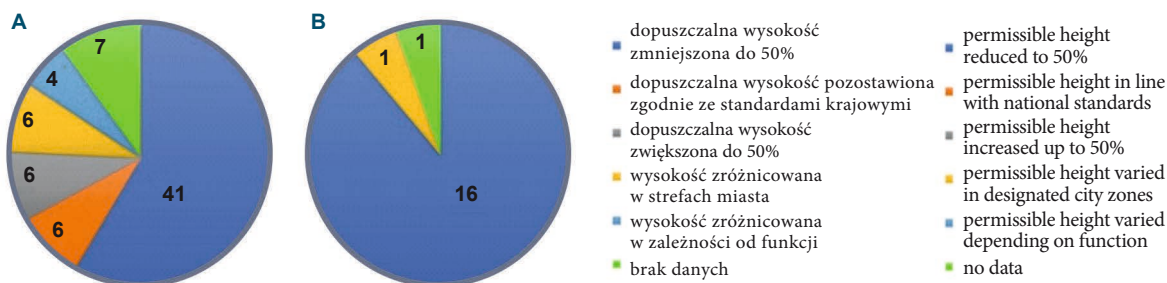
miejskiej. Jest to zaledwie 5,6% wszystkich badanych miast. Niektóre duże miasta wykorzystywały strefowanie do zróżnicowania odległości, wprowadzając zasadę „dalej od centrum dopuszczalna jest mniejsza dostępność, czyli większa odległość”. Najczęściej przyjmowana, zmniejszona odległość w dużych miastach wynosiła 250 m, w małych 500 m. Żadne z miast nie negocjowało sposobu określania drogi dojścia. Definicja odległości, którą „ustala się od granicy terenu inwestycji mieszkaniowej jako droga dojścia do obiektu ciągiem pieszym albo pieszo-jezdnym, do którego ma

of the distance, which “shall be determined from the boundary of the residential development site by an access road to the building by a pedestrian or pedestrian-vehicle route, to which access is to be provided (...)” was the basis for determining the road for public transportation at the local level (Table 5).

The parameter of maximum distance to educational institutions – elementary schools, was halved in most cities. This was done more often by large cities (72% of the surveyed local governments), and less often by smaller units (66%). Exceptions include leaving

II. 7. Dopuszczalna liczba kondygnacji przyjmowana dla nowych budynków w lokalnych standardach urbanistycznych. A – gminy do 100 000 mieszkańców, B – miasta powyżej 100 000 mieszkańców. Źródło: Opracowanie własne

III. 7. A permissible number of storeys adopted for new buildings in local urban standards. A – municipalities with up to 100,000 residents, B – cities with more than 100,000 residents. Source: original study



być zapewniony dostęp...” była podstawą do określania odległości do komunikacji zbiorowej na poziomie lokalnym (tabela 5).

Parametr maksymalnej odległości do placówek oświaty – szkół podstawowych był w większości miast zmniejszany o połowę. Częściej robiły to duże miasta (72% badanych samorządów), rzadziej mniejsze jednostki (66%). Za wyjątki należy uznać pozostawianie odległości od nowej zabudowy mieszkaniowej do szkoły na poziomie krajowym (jedynie 4 z 70 mniejszych miast oraz 1 z 18 większych). Jedynie 3 miasta zastosowały narzędzie strefowania, różnicując przyjętą odległość.

Ważnym wskaźnikiem w kształtowaniu nowej zabudowy mieszkaniowej był wskaźnik dostępności do terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, nazywanych potocznie zielenią urządzoną. Powinien on spełniać dwa warunki: stopień urządzenia musiał pozwalać na rzeczywiste wykorzystywanie terenu zgodnie z zakładaną funkcją, a powierzchnia terenu, który należało wykazać w decyzjach

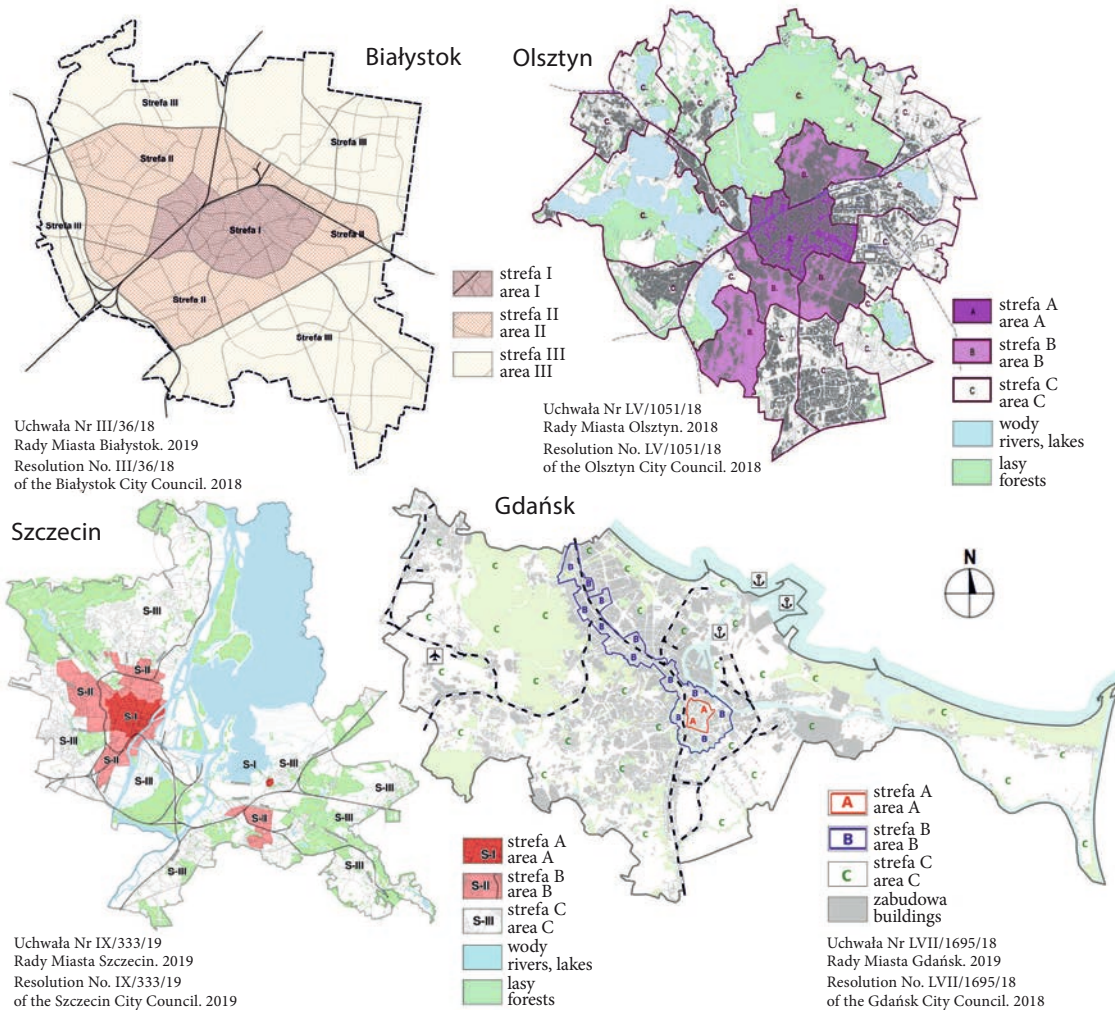
the distance from new residential development to the school at the national level (only 4 of 70 smaller cities and 1 of 18 larger ones). Only three cities applied the zoning tool, varying the distance adopted.

An important indicator in the shaping of new residential development was the rate of accessibility to areas of leisure and recreation or sports, commonly referred to as “landscaped green space”. Such land had to meet two conditions: The degree of arrangement had to allow actual use of the area in accordance with the intended function and the area of land to be shown in location decisions could not be less than the product of the planned number of residents and the ratio of 4 m².

All cities (with one exception) have made accessibility to leisure and recreation or sports areas mandatory. Overwhelmingly, the local standards halved the distance to arranged green areas (large units at 94%, small units at 74%). Cities that did not narrow

II. 8. Przykłady strefowania miast w uchwałach przyjmujących lokalne standardy urbanistyczne. Źródła: Białystok - Dz. U. woj. podlaskiego z dnia 21 grudnia 2018 r., poz. 5301, Olsztyn – Dz. U. woj. warmińsko-mazurskiego a dnia 27 listopada 2018 r., poz. 5115, Szczecin – Dz. U. woj. zachodniopomorskiego z dnia 28 listopada 2018 r., poz. 6086, Gdańsk – Dz. U. woj. pomorskiego z dnia 26 października 2018 r. poz. 4072)

III. 8. Examples of city zoning in resolutions adopting local urban standards. Sources: Białystok – Official Journal of Podlaskie Voivodeship, December 21, 2018, item 5301, Olsztyn – Official Journal of Warmian-Masurian Voivodeship, November 27, 2018, item 5115, Szczecin – Official Journal of the West Pomeranian Voivodeship, November 28, 2018, item 6086, Gdańsk – Official Journal of the Pomeranian Voivodeship, 26 October 2018, item 4072)



lokalizacyjnych, nie mogła być mniejsza niż iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m². Wszystkie miasta (z jednym wyjątkiem) wprowadziły obowiązkową dostępność do terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu. Przeważająca liczba miast w standardach lokalnych zmniejszyła o połowę odległość od urządzonych terenów zielonych (duże jednostki – 94%, małe – 74%). Miasta, które nie zawężyły parametrów dostępności do zieleni, były nieliczne (5 z badanych 88) i należały do grupy gmin i miast mniejszych. Wyjątkami były miasta, które zwiększyły odległość do terenów zielonych w odniesieniu do standardów krajowych. Problematyka dostępności do zieleni pojawiała się w różnej formie. Niekiedy w uchwatach wprowadzano uszczegółowienia zapisów, które dotyczyły: zakazu budowy w miejscach wartościowych przyrodniczo, wskazywania konkretnych poziomów powierzchni biologicznie czynnej, ustalania ilości powierzchni zieleni urządzonej w odniesieniu do powierzchni mieszkań. Podejmowano próby kształtowania zieleni w polityce parkingowej, np. wprowadzono zapisy nakazujące lokalizację drzew w płaszczyznach parkingowych lub wskazujące, że miejsca parkingowe o powierzchni przepuszczalnej wegetacyjnie nie mogą być wliczane do powierzchni biologicznie czynnej. Dostępność do zieleni była jedną z nadrzędnych zagadnień precyzowanych na poziomie lokalnym.

Wskaźnikiem decydującym o jakości otaczającej przestrzeni był parametr wysokości zabudowy. Prawie wszystkie duże miasta (z wyjątkiem jednego), które podjęły uchwałę, ograniczyły wysokość dopuszczalnej zabudowy o połowę. W przypadku mniejszych miast zrobiło to 58% badanych samorządów. Jedynie niewielka część samorządów skorzystała z zaproponowanej wysokości w przepisach ustawy. Zaledwie 6 z 70 gmin, miast małych i średnich, dopuściło na swoim terenie wysokość 7 kondygnacji (czyli wysokość, jaką zaproponowano na poziomie krajowym), a kolejne 6 z 70 dopuściło taką możliwość jedynie na wybranych fragmentach miast, wykorzystując do tego instrument strefowania, co obrazowano na załącznikach graficznych pokazujących wyznaczone strefy wysokościowe (il. 8). Strefowanie należy uznać za dobre narzędzie do kształtowania polityki miejskiej, o czym świadczy fakt, że w zmianach standardów lokalnych dokonywanych przez miasta w latach 2019–2023 strefowanie pojawiało się kilkakrotnie.

Grupą urbanistycznych standardów jakościowych były normy, które miały charakter fakultatywny wprowadzany wg zasady „można, ale nie trzeba”. Należą do nich dostęp do sieci ciepłowniczej oraz liczba miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej. Przyjęcie zależności w tym zakresie oraz wysokości parametrów było autonomiczną decyzją miasta. Dostęp do sieci ciepłej przy realizacjach inwestycji mieszkaniowych odmiennie potraktowały gminy mniejsze, inaczej zaś duże miasta. Jedynie co trzeci samorząd miasta do 100 000 mieszkańców przyjął obligatoryjnie konieczność dostępu do sieci ciepłej. W dużych jednostkach wymóg ten został wprowadzony prawie we wszystkich standardach urbanistycznych (94% wszystkich badanych jednostek). Ogólnie nakaz dostępu do sieci wprowadziło 52% badanych miast. W kilku przypadkach rozróżniano dostępność do sieci ciepłej

the accessibility parameters to green space were few (5 of the 88 cities surveyed) and belonged to the group of municipalities and smaller cities. The exceptions were cities that increased the distance to green areas respecting national standards. The issue of accessibility to green space appeared in various forms. Sometimes resolutions introduced more detailed provisions which concerned: the prohibition of construction in places of natural value, indication of specific levels of biologically active area, and determination of the amount of area of landscaped greenery in relation to the area of apartments. Attempts were made to shape greenery into parking policy, e.g., provisions were introduced to order the location of trees in parking planes or to indicate that parking spaces with vegetation-permeable surfaces could not be counted as biologically active areas. Accessibility to green space was one of the leading issues specified at the local level.

The decisive indicator of the quality of the surrounding space was the parameter of building height. Almost all large cities (except for one) that passed a resolution reduced the height of permissible buildings by half. In the case of smaller cities, 58% of the surveyed local governments did so. Only a small number of local governments took advantage of the proposed height in the law's provisions. Only 6 of the 70 municipalities, small and medium-sized cities, allowed a height of 7 storeys (i.e., the height that was proposed at the national level) in their area, and another 6 of the 70 allowed such a possibility only in selected parts of the cities, using the zoning instrument, as illustrated in the graphic attachments showing the designated height zones (Ill. 8). Zoning should be considered a good tool for shaping urban policy, as evidenced by the fact that in the amendments to local standards made by cities in the 2019–2023 period, zoning appeared several times.

A group of urban quality standards were standards that were of an optional nature introduced according to the “may or may not” principle. These included: access to the district heating network and the number of parking spaces necessary to serve the housing project under construction. The adoption of dependencies in this regard and the number of parameters was an autonomous decision of the city.

Access to the thermal network in the implementation of housing projects was treated differently by smaller municipalities, and differently by large cities. Only one in three local governments with up to 100,000 residents adopted the mandatory need for access to the thermal network. In large units, this requirement was introduced in almost all urban standards (94% of all surveyed units). In general, mandatory access to the network was introduced by 52% of the surveyed cities. In a few cases, accessibility to the thermal network was differentiated according to the type of residential development, adopting it only for multifamily functions, and omitting single-family and accessory buildings.

Parking policy was given particular importance in the local standards. Although it was an optional

Tabela 5. Standardy urbanistyczne przyjęte w miastach powyżej 100 000 mieszkańców (fragment badań). Źródło: Opracowanie własne
Table 5. Urban planning standards adopted in cities with more than 100,000 inhabitants (excerpt from the study)

| STANDARDY USTAWOWE/ STATUTORY STANDARDS | | MIASTA POWYŻEJ 100 000 MIESZKAŃCÓW/ CITIES WITH MORE THAN 100,000 INHABITANTS | | | | | | | |
|---|--------------|---|--|--|--|---|---|--|---------------------|
| | | odległość zabudowy od szkoły podstawowej/ distance of development from elementary school | liczba dzieci, które musi przyjąć szkoła podstawowa jako % planowanej liczby mieszkańców/ number of children, an elementary school must accept as % of the planned population | odległość do urządzonych terenów wypoczynku, rekreacji lub sportu/ distance to arranged areas of rest, recreation or sports | liczba kondygnacji w ramach zaplanowanych budynków/ number of floors within the planned buildings | odległość, w której maksymalną liczbę kondygnacji może wyznaczać wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w zabudowie/ the distance at which the maximum number of floors can determine the height of the tallest residential building in the development | obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej/ obligation to provide access to the district heating network | obowiązek zapewnienia obsługi w miejscu parkingowe/ obligation to provide service with parking spaces | |
| parametry ustawowe/ statutory parameters | | 500 | 1500 | 7% | 1500 | 14 | 500 | tak/ nie yes/ no | tak/ nie yes/ no |
| jednostka miary / unit | | [m] | [m] | [%] | [m] | [licz]/ [counter] | [m] | | |
| miasto/ city | rok/ year | LOKALNE STANDARDY URBANISTYCZNE/ LOCAL URBAN STANDARDS | | | | | | | |
| Białystok | 2018 | strefy/ zones | 750 | 10,5 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| Łódź <i>zmiana zmiana/ change change</i> | 2018 | 250 | 750 | 7 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| | 2022 | - | - | - | - | - | - | - | strefy/ zones |
| | 2023 | - | - | - | - | strefy/ zones | - | - | - |
| Olsztyn | 2018 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | (+) | strefy/ zones |
| Gdynia | 2018 | 500 | 1000 | 7 | 750 | 7 | 250 | (+) | strefy/ zones |
| Gdańsk | 2018 | 500 | 750 | 10,5 | 750 | strefy/ zones | 250 | (+) | strefy/ zones |
| Bydgoszcz | 2018 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | (+) | strefy/ zones |
| Opole | 2018 | 250 | 750 | 10,5 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| Poznań | 2018 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| Bielsko-Biała | 2018 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | (-) | (-) |
| Warszawa <i>zmiana/ change</i> | 2018 | strefy/ zones | 800 | 10 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| | 2020 | strefy/ zones | - | - | strefy/ zones | - | - | - | strefy/ zones |
| Kielce <i>zmiana zmiana/ change change</i> | 2019 | 400 | 1000 | 7 | 1000 | 7 | 250 | (-) | strefy/ zones |
| | 2019 | - | (-) | (-) | - | - | - | - | - |
| | 2022 | - | - | - | - | strefy/ zones | - | - | - |
| Szczecin | 2019 | 500 | 750 | - | 750 | 7 | 250 | (+) | strefy/ zones |
| Koszalin | 2019 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | MW | (+) |
| Gorzów Wielkopolski | 2019 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | MW | (+) |
| Tychy | 2019 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | (+) | (+) |
| Katowice | 2019 | 250 | 750 | 10 | 750 | 7 | 250 | MW | (+) |
| Kraków <i>zmiana/ change</i> | 2019 | - | 750 | 10 | 750 | 7 | 500 | (+) | strefy/ zones |
| | 2019 | - | - | - | - | - | 250 | - | - |
| Dąbrowa Górnicza <i>zmiana/ change</i> | 2019 | - | - | - | - | 7 | 250 | (+) | strefy/ zones |
| | 2021 | - | - | - | - | - | - | (-) | strefy/ zones |

Oznaczenia: (+) tak; (-) nie; MW - dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej; strefy – odmienne parametry przyjęte w różnych strefach, znak minus oznacza brak parametru/ Symbols: (+) yes; (-) no; MW – for multi-family residential development; zones – different parameters adopted in different zones, minus sign means no parameter.

w zależności od rodzaju zabudowy mieszkaniowej, przyjmując ją wyłącznie dla funkcji wielorodzinnych, pomijając przy tym zabudowę jednorodzinną oraz towarzyszącą. W standardach lokalnych szczególne znaczenie przypisano polityce parkingowej. Mimo że była ona elementem fakultatywnym, została wprowadzona we wszystkich badanych miastach. Do 2023 r. w przepisach ustawy nie było ujednoliconych wskaźników parkingowych, co skutkowało różną praktyką ich przyjmowania i różną metodyką. Miasta określały zapotrzebowanie według odniesienia do funkcji, lokalizacji w strefie wyznaczonej w mieście oraz rodzaju pojazdów. Część z badanych miast (23%) wprowadziła potrzebę realizacji miejsc parkingowych ogólnodostępnych w zakresie 5–30% wszystkich miejsc parkingowych koniecznych do obsługi planowanej inwestycji. Aż 47% z badanych miast wprowadziło regulację miejsc parkingowych dla rowerów. W niektórych miastach, głównie dużych, liczbę miejsc parkingowych uzależniano od lokalizacji, stosując strefowanie przestrzeni. W badanym okresie 11 samorządów podjęło decyzje o weryfikacji lokalnych standardów urbanistycznych, w tym 5 miast dużych. Oznacza to, że prawie 10% gmin w ciągu pięciu lat zmieniło lub uszczegółowiło podjęte przez siebie decyzje. Analiza wykazała, że we wprowadzanych zmianach nie zauważono jednoznacznych tendencji tematycznych, zmiany odnosiły się najczęściej do pojedynczych parametrów urbanistycznych.

5.3. Wnioski z badań na poziomie lokalnym

Szczegółowe badania standardów urbanistycznych pozwoliły określić:

- dynamikę działania gmin w definiowaniu zasad gminnych;
- poziomy przyjmowanych parametrów urbanistycznych i zakresy dostępności do infrastruktury społecznej;
- zakresy zmian przyjmowane przez gminy w lokalnych standardach;
- zakres partycypacji społecznej przy tworzeniu zasad i ich zmianie.

Miasta otrzymały możliwość przyjęcia własnych zasad kształtowania przestrzeni i dostępności z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, jednak badania wykazały, że ich aktywność była niska, wręcz symboliczna. Standardy na poziomie lokalnym uchwaliła większość dużych i znaczna liczba średnich miast Polski, natomiast gminy wiejskie przyjmowały je incydentalnie. Ciekawe jest również to, że największa liczba standardów lokalnych została przyjęta w ciągu 1,5 roku od dnia wprowadzenia specustawy mieszkaniowej. Szybka reakcja w tym zakresie może świadczyć o wysokim stopniu ich świadomości dotyczącym zagrożeń przestrzennych, jakie niosło precedensowe naruszenie obowiązujących planów miejscowych, ale także o lokalnej potrzebie dostosowania krajowych standardów do ich specyfiki.

Początkowa dynamika w przyjmowaniu lokalnych standardów urbanistycznych, która miała miejsce w latach 2018–2019 (77% wszystkich obowiązujących uchwał), była reakcją na wprowadzenie precedensowych przepisów specustawy. Od 2020 r. liczba uchwał gminnych miała tendencję spadkową, co pokazuje coraz mniejsze zainteresowanie gmin kształtowaniem lokalnych zasad

element, it was introduced in all surveyed cities. Until 2023, there were no standardized parking ratios in the law's provisions, resulting in different adoption practices and methodologies. Cities determined the demand according to reference to function, location in the city's designated zone, and type of vehicles. Some of the surveyed cities (23%) introduced the need for public parking spaces in the range of 5–30% of all parking spaces required to serve the planned development. As many as 47% of the surveyed cities have introduced regulation of bicycle parking spaces. In some cities, mainly large ones, the number of parking spaces was determined by location, using space zoning.

During the period under review, 11 local governments made decisions to revise local urban standards, including five large cities. This means that almost 10% of the municipalities changed or detailed the decisions they made over the five-year period. The analysis showed that no clear thematic trends were noted in the changes made, the changes mostly referred to single urban planning parameters.

5.3. Conclusions of research at the local level

A detailed study of urban standards has identified:

- the dynamics of municipalities in defining municipal rules;
- the levels of urban parameters adopted and the ranges of accessibility to social infrastructure;
- the ranges of changes adopted by municipalities in local standards;

the extent of public participation in the creation of rules and their amendment.

Cities were allowed to adopt their own rules for shaping space and accessibility taking into account local conditions, but their activity was low, even symbolic. Standards at the local level were enacted by most of Poland's large and a significant number of medium-sized cities, while rural municipalities adopted them incidentally. It is also interesting to note that cities adopted local standards most often within 1.5 years of the introduction of the special housing act. The rapid reaction of cities may indicate a high degree of their awareness of the spatial risks posed by precedent violations of existing local plans, but also the local need to adapt national standards to their specifics.

The initial momentum in the adoption of local urban planning standards, which took place in 2018–2019 (77% of all resolutions in force), was a reaction to the introduction of the precedent provisions of the special act. Since 2020, the number of municipal resolutions has had a downward trend, which shows the decreasing interest of municipalities in shaping local rules of accessibility to infrastructure and functions necessary for daily life.

The highest number of local standards was defined in municipalities located in close proximity to large cities. This may indicate the need for anticipatory, conscious creation of real-estate development processes in areas where a large construction movement has been recorded due to the suburbanization of urban areas.

dostępności do infrastruktury i funkcji niezbędnych do codziennego życia.

Najwyższa liczba lokalnych standardów została zdefiniowana w gminach zlokalizowanych w niewielkiej odległości od dużych miast. Może to świadczyć o potrzebie wyprzedzającego, świadomego kreowania procesów inwestycyjnych na obszarach, gdzie odnotowano duży ruch budowlany wskutek suburbanizacji obszarów miejskich. Parametry dostępności na poziomie lokalnym najczęściej skracano, co należy uznać za działanie słuszne, sprzyjające budowaniu lepszej jakości życia. Odległości do komunikacji zbiorowej, szkół oraz terenów zieleni zmniejszano często o połowę w odniesieniu do krajowych standardów urbanistycznych, co obrazuje potrzebę skracania dystansów pieszych. Szczególnie wybrzmiało to w przypadku dostępności do terenów zieleni oraz terenów sportu i rekreacji, którą wprowadziły wszystkie miasta. Potwierdza to potrzebę lokalizowania tego typu terenów w odległości możliwie jak najmniejszej, w granicach dopuszczalnych regulacji ustawowych.

Popularnym parametrem była liczba miejsc parkingowych niezbędna przy realizacjach mieszkaniowych. Wprowadziły ją wszystkie miasta, co oznacza, że samorządy odczuwają dużą świadomość dotyczącą regulacji liczby miejsc dla samochodów w ramach prowadzenia polityki lokalnej. Określanie ogólnodostępnych miejsc parkingowych można traktować jako odpowiedź gmin na współczesny problem zajmowania przestrzeni publicznych przez miejsca wykorzystywane w ramach użytkowania inwestycji mieszkaniowych. Określenie miejsc postojowych dla rowerów wskazuje natomiast na proekologiczny rozwój polityki komunikacyjnej i rosnącą w tym zakresie potrzebę społeczną.

Zmiany przyjętych wcześniej standardów urbanistycznych świadczą o tym, że polityka budowania jakości przestrzennej oraz dostępności jest zmienna w czasie, a zmiana ta jest zależna od organu uchwałodawczego, czyli rady gminy. Wprowadzane w uchwałach zmiany nie miały jednak charakteru kluczowego, a raczej przyjmowały formę punktową, która najczęściej obejmowała drobne zmiany zapisów i parametrów.

Warto również zwrócić uwagę na to, że lokalne standardy urbanistyczne nie przechodziły niezbędnego procesu partycypacji i nie podlegały dyskusji społecznej. Takiego działania nie przewiduje specustawa mieszkaniowa (Szlachetko, 2019, s. 104–117). Partycypacja ma jednak znaczenie szczególnie w odniesieniu do określanej w standardach dopuszczalnej wysokości zabudowy. Parametr ten przyjmowano często w uchwałach lokalizacyjnych, a jego wielkość osiągała inne wartości niż w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które podlegały wcześniej procedurze konsultacji społecznych. Jej faktyczny brak to utrata kontroli społecznej w kształtowaniu struktury miasta.

6. Dyskusja

Badania zweryfikowały zasadność przyjęcia standardów urbanistycznych na poziomie krajowym oraz wykazały niewielką aktywność gmin w ich przyjmowaniu na poziomie lokalnym. Udowodniły, że sama idea stosowania standardów jest słuszna, natomiast instrumenty i zakresy parametrów przyjęte do jej realizacji już nie.

The accessibility parameters at the local level were most often shortened, which should be considered the right thing to do in favour of building a better quality of life. Distances to public transportation, schools, and green spaces were often halved in relation to national urban standards, illustrating the need to shorten walking distances. This particularly resounded regarding accessibility to green spaces and sports and recreation areas, which all cities have introduced. This confirms the need to locate such areas as close as possible, within the limits of permissible statutory regulations.

A popular parameter was the number of parking spaces required for residential developments. It was introduced by all cities, which means that local governments feel a strong awareness of regulating the number of spaces for cars as part of conducting local policies. Defining public parking spaces can be seen as a response by municipalities to the contemporary problem of public spaces being occupied by spaces used as part of the use of residential developments. The identification of bicycle parking spaces, on the other hand, indicates the pro-environmental development of transportation policy and the growing social need in this regard.

Changes to previously adopted urban planning standards, testify to the fact that the policy of building spatial quality and accessibility is changeable over time, and the change of this policy is dependent on the legislative body, namely the municipal council. However, the changes introduced in the resolutions were not of a key nature but rather took the form of points, which most often included minor changes in provisions and parameters.

It is also worth noting that local urban planning standards did not go through the necessary participatory process and were not subject to public discussion. Such action is not provided for in the Special Housing Act (Szlachetko, 2019, pp. 104–117). However, participation is important, especially with regard to the permissible building height adopted in the standards. This parameter was often adopted in localization resolutions, and its size reached different values than in the existing local development plans, which were previously subject to a public consultation procedure. Its actual absence is a loss of social control in shaping the structure of the city.

6. Discussion

The research verified the legitimacy of adopting urban planning standards at the national level, and showed the low activity of municipalities in adopting them at the local level. They proved that the very idea of applying standards is correct, while the instruments and parameter ranges adopted for its implementation are no longer. The permissible distances to elements of social infrastructure, public green areas, and public transport stops, amounting at the national level to 3,000 m, 3,000 m, and 1,000 m in cities with up to 100,000 residents, and 1,500, 1,500 m, and 500 m in cities with more than 100,000 residents, respectively, are questionable.

Wątpliwości budzą dopuszczalne odległości do elementów infrastruktury społecznej, terenów zieleni publicznej oraz przystanków komunikacji zbiorowej, wynoszące na poziomie krajowym odpowiednio: w miastach do 100 000 mieszkańców – 3000 m, 3000 m i 1000 m, natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców – 1500 m, 1500 m oraz 500 m.

Tożsama teza wynika z badań przedstawionych przez Damiana Zelewskiego, który twierdzi, że standardy „(...) w obecnym stanie prawnym nie są w stanie spełnić funkcji zakładanej przez twórców specustawy mieszkaniowej, co wprost prowadzi do zagrożenia dla kształtowania ładu przestrzennego w polskich gminach” (Zelewski, 2019, s. 152). Autor ten zestawia parametry dostępności do funkcji tożsamy jak w ustawie, wynikające z analizy Zygmunta Ziobrowskiego, który za akceptowalny dystans pieszy dla większości ludzi w zwykłych codziennych sytuacjach uważa odległość 400–500 m (Ziobrowski, 2012, s. 89) oraz z badań Tomasza Jeleńskiego, w których ideał dostępności pieszej to dystans 300–800 m (Jeleński, 2010, s. 242). Podobne wielkości wskazuje Jan Chmielewski (Chmielewski, 1996, s. 123), uznając dystans 500 m jako pokonywany bez wysiłku, a odległość w promieniu 1000 m przyjmuje za akceptowalną. Zasięg dojścia do 500 m wskazany był również w polskich normach z 1974 r., w których odległość ta determinowała dostępność do podstawowych usług wypoczynku i komunikacji w „strukturalnej jednostce mieszkaniowej” (Zarządzenie nr 9, 1974, §1.1).

Przedstawione powyżej badania wskazują, że najbardziej optymalną drogą dla człowieka do pokonania w akceptowalnym czasie jest odległość nie większa niż pół kilometra. Badania te generalizują jednak motorykę człowieka, nie ma w nich rozróżnienia na wiek i płeć. Wielkość ta przekładała się na ustalenia normatywów polskich z lat 70. XX w. oraz cytowaną w literaturze polskiej dostępność. Najczęściej przyjmowana odległość do szkoły publicznej wynosiła optymalnie: 500–800 m (Dąbrowska-Milewska, 2010b), 300–500 m (Jeleński, 2010, s. 243), 500–600 m (Chmielewski, 1996, s. 36). Ziobrowski uzależniał dystans od lokalizacji w strefie miasta, przyjmując odległość do 800 m, w strefie śródmiejskiej i miejskiej oraz 1600 m w strefie podmiejskiej (Ziobrowski, 2012, s. 155–157). Podobnie zakładano obsługę terenów zieleni w odległości nie większej niż: 500 m do ogrodu wypoczynkowego, 500 m do urzędzeń rekreacyjno-sportowych lub 300 m do pojedynczych boisk (Zarządzenie nr 9, 1974, §13). Przypomnijmy, że współczesne standardy przyjmują odległość 3000 m i 1500 m w zależności od wielkości miasta. Udowadnia to tezę, że odległości ustalone w 2018 r. w standardach krajowych znacznie przewyższają te wynikające z doktryn przyjmowanych w teorii urbanistyki. Trudno więc założoną w specustawie dostępność utożsamiać z budowaniem „dobrej jakości” w nowych inwestycjach mieszkaniowych.

Warto przeprowadzić również krótką polemikę z założeniami ustawy w zakresie wyposażenia nowych inwestycji mieszkaniowych w niezbędną infrastrukturę. Współczesne standardy jako zasadę przyjmują obowiązek obsługi inwestycji z miejskiej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, ale równocześnie w przypadku ich braku, zamiast „wymusić” ich realizację, dopuszczają indywidualne

The same thesis follows from the research presented by D. Zalewski, who argues that the standards “(...) in the current legal state, are unable to fulfil the function assumed by the creators of the Special Housing Act, which directly leads to a threat to the formation of spatial order in Polish municipalities” (Zelewski, 2019, p. 152). Zalewski compiles the parameters of accessibility to functions identical to those in the law, resulting from the analysis of Ziobrowski Z., who considers a distance of 400–500 m to be an acceptable walking distance for most people in ordinary everyday situations (Ziobrowski, 2012, p. 89) and with Jeleński’s research, in which the ideal of pedestrian accessibility is a distance of 300–800 m (Jeleński, 2010, p. 242). Similar figures are indicated by Chmielewski (Chmielewski, 1996 p. 123) recognizing a distance of 500 m as effortlessly covered and accepting a distance within 1,000 m as acceptable. An access range of up to 500 m was also indicated in Polish standards from 1974, in which this distance determined the accessibility to basic leisure and communication services in a “structural housing unit” (Ordinance No. 9, 1974, §1.1).

The studies presented above indicate that the most optimal distance for a person to walk at an acceptable time is no more than half a kilometre. However, these studies generalize human motor skills and do not distinguish between age and gender. This figure translated into the findings of Polish norms from the 1970s and the accessibility cited in the Polish literature. The most commonly accepted distance to a public school was optimal: 500–800 m (Dąbrowska-Milewska, 2010b), 300–500 m (Jeleński, 2010, p. 243), 500–600 m (Chmielewski, 1996. p. 36), Ziobrowski Z. made the distance dependent on the location in the city zone, assuming a distance of up to 800, in the downtown and urban zones and 1,600 m in the suburban zone (Ziobrowski Z., 2012, pp. 155–157). Similarly, it was assumed to serve green areas at a distance of no more than 500 m to a leisure garden, 500 m to recreational and sports facilities, or 300 m to individual playing fields (Ordinance No. 9, 1974, §13). Recall that modern standards accept a distance of 3,000 m and 1,500 m, depending on the size of the city. This proves the thesis that the distances established in 2018 by national standards far exceed the distances based on the doctrines adopted in urban planning theory. Thus, it is difficult to equate the accessibility assumed in the special act with building “good quality” in new housing developments.

It is also worth conducting a brief polemic against the law’s assumptions regarding the provision of new residential developments with the necessary infrastructure. Modern standards, as a rule, accept the obligation to serve developments from the municipal water supply and sewage system, but at the same time, in the absence of these, instead of “forcing” their implementation, allow individual sources of water and septic tanks or domestic sewage treatment plants. It is worth recalling that already in the interwar period it was assumed that “private properties, developed with buildings intended for human

źródła wody i zbiorniki asenizacyjne lub przydomowe oczyszczalnie ścieków. Należy przypomnieć w tym miejscu, że już w okresie międzywojennym zakładano, że „nieruchomości prywatne, zabudowane budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi [...], po otwarciu kanału miejskiego na danej ulicy lub placu, powinny być zaopatrzone przez właściciela w domowe urządzenia wodociągowe (§1) i kanalizacyjne (§24) połączone z kanałem ulicznym miejskim...” (Szymkiewicz, 1934, s. 96–104). Odstępstwo od tej zasady można było uzyskać wyłącznie w sytuacji, kiedy „miejscowe warunki nie pozwalają na urządzenie kanalizacji (§33) zgodnie z przepisami” lub w przypadku wodociągu, kiedy właściciel udowodnił, że urządzenie „stałe i pewnie dostarcza wodę zdatną do picia” (§4). W tym zakresie, jak dowodzi współczesna wykładnia prawna, założenia specustawy, pomimo upływu stu lat, niczego nie zmieniły.

Nie zmienił niczego również wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że ład architektoniczno-przestrzenny w miastach jest wartością uniwersalną. Trybunał stwierdził jednoznacznie, że „jego zapewnienie stanowi niewątpliwie ważny interes publiczny” (zob. wyr. TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, Legalis). Co do zasady zatem, ochrona ładu architektoniczno-przestrzennego przeważa nad interesem w prowadzeniu inwestycji mieszkaniowych. Szczegółowe regulacje specustawy wskazują tymczasem, że ustawodawca przyjął odwrotną hierarchię wartości, ponieważ dopuścił lokalizację nowej zabudowy o wysokościach wskazanych jako maksymalne (4 lub 14 m) lub o wysokościach stanowiących kontynuację tożsamą z zabudową istniejącą w otoczeniu 500 m, równocześnie bez nakazu analizy uwzględniającej kontekst krajobrazu kulturowego. Krytyka takiego założenia wynika również z pierwszego, wykonanego w 2020 r., monitoringu wdrażania standardów urbanistycznych (MRPiT, 2020), w którym zawarto uwagi gmin o potrzebie „zmniejszenia maksymalnej wysokości planowanych budynków, w tym także w przypadku nawiązania do wysokości budynków sąsiednich”. Wskazywana przez gminy maksymalna wysokość powinna wynosić nie więcej niż „połowę liczby kondygnacji nadziemnych najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie”. Postulat ten, niestety, nie został wprowadzony na żadnym poziomie polskiej standaryzacji.

Szczegółowe wyniki badań ilościowych i jakościowych wykonane na poziomie lokalnym trudno zestawić z innymi badaniami gminnych standardów, ponieważ po raz pierwszy od wprowadzenia specustawy dokonano pełnego monitoringu zasad ich funkcjonowania dopiero w 2023 r.

7. PODSUMOWANIE

Omówione badania stanowią pierwszy tak kompleksowy zakres analiz oceniających dynamikę procesu oraz decyzyjność samorządów w zakresie wprowadzania lokalnych standardów urbanistycznych. Ich ustalenie powinno z założenia kształtować lepszą jakość życia. Niestety, badania wykazały, że parametry poziomu krajowego nie zostały jakościowo dostosowane do aktywności pieszej człowieka, a na poziomie lokalnym ilościowo opracowało je wyłącznie 3,5% gmin w Polsce. Można nawet stwierdzić, że wskaźniki dostępności przyjęte w specustawie stanowią regres jakościowy do

habitation (...), after the opening of the municipal sewer in a given street or square, should be provided by the owner with domestic water supply (§1) and sewerage facilities (§24) connected to the municipal street sewer (...)” (Szymkiewicz, 1934, pp. 96–104). Derogation from this rule could only be obtained when “local conditions did not permit the installation of a sewerage system (§33) in accordance with the regulations”, or in the case of a water supply system when the owner proved that the device “continuously and reliably supplies drinkable water” (§4). In this regard, as modern legal interpretation proves, the assumptions of the special act, despite the passage of a hundred years, have changed nothing.

The judgment of the Constitutional Court, which recognized that architectural and spatial order in cities is a universal value, also changed nothing. The Court stated unequivocally that “its provision is undoubtedly an important public interest” (see judgment of the Constitutional Court of 20.4.2011, Kp 7/09, Legalis). As a rule, therefore, the protection of architectural and spatial order outweighs the interest in conducting housing projects. The detailed regulations of the special act, meanwhile, indicate that the legislator has adopted the opposite hierarchy of values (Jakubowski, 13), since it has allowed the location of new developments with heights indicated as maximum (4 or 14 m) or with heights that are a continuation identical to those of existing developments in the vicinity of 500 m, at the same time without ordering an analysis that takes into account the guiding context of the cultural landscape. Criticism of such an assumption also stems from the first monitoring of the implementation of urban planning standards performed in 2020 (MRPiT, 2020), which included comments from municipalities on the need to “reduce the maximum height of planned buildings, including when referring to the height of neighbouring buildings”. The maximum height indicated by the municipalities should be no more than “half the number of overground floors of the tallest residential building in the existing development”. The postulate, unfortunately, has not been introduced at any level of Polish standardization.

The detailed results of the quantitative and qualitative surveys done at the local level, it is difficult to compare with other municipal standards surveyed, because, for the first time since the introduction of the special act, a full monitoring of the rules of their operation was done only in 2023.

7. CONCLUSIONS

The research discussed above is the first such comprehensive range of analyses assessing the dynamics of the process and the decision-making power of local governments to introduce local urban standards. Their setting should, by definition, shape a better quality of life. Unfortunately, the research showed that the parameters of the national level, have not been qualitatively adapted to human pedestrian activity, and at the local level quantitatively developed them only by 3.5% of municipalities in Poland. It can even be argued that the accessibility indicators adopted in the specs

odległości występujących w polskich normach w latach 70. XX w. Nie wpisują się one również w ideę miasta 15-minutowego.

W polskim systemie wciąż brakuje jednoznacznego nakazu realizacji inwestycji w oparciu o rzeczywiste istniejące systemy infrastruktury technicznej. „Zabudowa wyprzedza infrastrukturę”, co nie sprzyja kształtowaniu miast zwartych i kompaktowych. Przyjęta w specustawie dostępność do drogi publicznej nie budzi wątpliwości, ale dopuszczenie obsługi komunikacyjnej nowych założeń mieszkaniowych z dróg wewnętrznych, dla których nie określono w specustawie maksymalnej długości, niestety sprzyja zabudowie łanowej. Walorem pozytywnym jest natomiast unormowana minimalna szerokość dróg (6 m).

Wnioski z badań są tym bardziej istotne, ponieważ rozpoczyna się wdrażanie reformy planowania przestrzennego przyjętej w 2023 r. Zakłada ona tożsame wielkości w zakresie dostępności do usług społecznych i terenów zieleni publicznej, które będą mogły być przyjmowane w ramach zasad opracowywania planu ogólnego. Ich stosowanie będzie jednak fakultatywną decyzją gminy, a realizacja będzie mogła być zależna od istniejącej i planowanej infrastruktury. Brak nakazowej polityki w tym zakresie na poziomie krajowym w dobie gospodarki rynkowej budzi duże wątpliwości.

Warto podkreślić również potrzebę unifikacji opracowywania standardów, a także metodyki i formy ich wdrażania na poziomie lokalnym. Taka unifikacja pomogłaby uzyskać spójne zasady i porównywalne zakresy wskaźników, adekwatne do uwarunkowań lokalnych. Można wykorzystać metodę strefowania przestrzeni, która pozwoliłaby na większą szczegółowość wskaźników, a tym samym ich lepszą skuteczność dostosowaną do miejsca lokalizacji inwestycji.

Pomimo wielu dobrych doświadczeń w historii planowania przestrzennego w Polsce, wzorów w postaci norm z zakresu standaryzacji i opracowań istniejących w doktrynie obejmującej zagadnienia jakości życia, autorzy uważają, że dyskusja nad standardami urbanistycznymi nadal znajduje się w fazie początkowej.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- [1] Chmielewski, J.M., 1996, Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia, PW.
- [2] Dąbrowska-Milewska, G., 2007, Propozycja klasyfikacji standardu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w odniesieniu do zasobów powstałych w Polsce po roku 1990, *Problemy Rozwoju Miast*, 3, s. 56–65.
- [3] Dąbrowska-Milewska, G., 2010a, Czy w Polsce potrzebne są krajowe standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych?, *Architecturae et Artibus*, 2(1), s. 12–16.
- [4] Dąbrowska-Milewska, G., 2010b, Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia, *Architecturae et Artibus*, 2(1), s. 17–31.
- [5] Dąbrowska-Milewska, G., 2010c, Standardy urbanistyczne jako narzędzie racjonalnej gospodarki terenami w mieście, *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 107(6-A/1), s. 7–24.
- [6] Dembowska, Z., 1998, Standardy urbanistyczne jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin, *Człowiek i Środowisko*, 1(22), s. 47–70.
- [7] Gehl, J., Svarre, B., 2021, Jak studiować życie w przestrzeni publicznej, NIAiU, Warszawa, s. 30.
- [8] Grudziński, A., 1998, Standard urbanistyczny zabudowy mieszkaniowej, *Człowiek i Środowisko*, 1(22), s. 95–110.
- [9] Jeleński, T., 2010, Urbanistyka i gospodarka przestrzenna, W: J. Kronenberg, T. Bergier, red., Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Kraków: Fundacja Sendzimir, s. 235–264.
- [10] Korzeniewski, W., 1980, Normatyw urbanistyczny i mieszkaniowy 1974, Informator, Warszawa: Centralny Ośrodek Informacji Budownictwa.

represent a qualitative regression to the distances found in Polish standards in the 1970s. They also do not fit in with the idea of a 15-minute city.

Still, in the Polish system, there is no unambiguous order for the implementation of projects with actual existing technical infrastructure systems. “Development precedes infrastructure”, which is not conducive to the formation of compact and compact cities. The accessibility to a public road, adopted in the special act, is not questionable, but allowing traffic service to new residential assumptions from internal roads, for which no maximum length is specified in the special act, unfortunately, favours patch development. A positive virtue, however, is the normalized minimum width of roads (6 m).

The study’s conclusions are all the more relevant as the implementation of the urban planning reform adopted in 2023 begins. It assumes the same volumes in terms of accessibility to social services and public green spaces, which will be able to be adopted as part of the rules for developing a general plan. However, their application will be an optional decision of the municipality, and implementation may depend on existing and planned infrastructure. The lack of a prescriptive policy in this regard at the national level in the era of the market economy is highly questionable. It is also worth emphasizing the need to unify the development of standards, as well as the methodology and form of their implementation at the local level. Such unification would help achieve consistent principles and comparable indicator ranges, adequate to local conditions. The method of spatial zoning could be used, which would allow for greater specificity of indicators, and thus their better effectiveness, tailored to the location of the project.

Despite many good experiences in the history of urban planning in Poland, models in the form of standards in the field of standardization, and studies existing in the doctrine covering quality of life issues, the authors believe that the discussion of urban planning standards is still in its infancy.

- [11] Kuncewicz, A., Szymkiewicz, G., 1937, Zasady sporządzania planów zabudowania, Warszawa: Związek Miast Polskich.
- [12] Leszczyński, M., 2019a, Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej, W: J.H. Szlachetko, red., Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Instytut Metropolitalny.
- [13] Leszczyński, M., 2019b, Urbanistyczny standard oświatowy w specustawie mieszkaniowej, W: J.H. Szlachetko, red., Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Instytut Metropolitalny.
- [14] Nowak, M.J., 2018, Specustawa mieszkaniowa, cz. III: Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, *Świat Nieruchomości* 12, 8.
- [15] Nowak, M.J., Błaszkę, M., 2019, Lokalne standardy urbanistyczne a zagadnienie niesprawności władz publicznych, *World of Real Estate Journal/Świat Nieruchomości*, 107.
- [16] Nowak, M.J., Śleszyński, P., 2021, Standardy urbanistyczne w polityce przestrzennej: analiza wybranych doświadczeń i propozycje, *Samorząd Terytorialny*, 7–8, s. 127–146.
- [17] Nowakowski, M., 1998, Gospodarka przestrzenna a standardy urbanistyczne w krajach Unii Europejskiej, *Człowiek i Środowisko*, 1(22), s. 71–84.
- [18] Ratajszczak, A., 2018, Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących a dotychczasowe przepisy planistyczne – kontrowersje urbanistyczne, Lex.

- [19] Szlachetko, J., 2019, Udział mieszkańców w postępowaniu w sprawie sporządzenia i uchwalenia projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W: Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [20] Szlachetko, K., Skorczyńska, E., Szlachetko, J.H., 2021, Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. *Komentarz*, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [21] Szymkiewicz, G., 1934, Prawo budowlane i zabudowanie osiedli.
- [22] Zarządzenie nr 118, 1964, Ministra Budownictwa i Przemysłów Budowlanych z dnia 15 czerwca 1964 r. w sprawie wskaźników wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego (Dz. Bud. nr 14, poz. 40).
- [23] Zarządzenie nr 9, 1974, Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony

- Środowiska z dnia 29 stycznia 1974 r. w sprawie wskaźników i wytycznych dla terenów mieszkaniowych w miastach (Dz. Bud. nr 2, poz. 2).
- [24] Zarządzenie nr 15, 1961, Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 31 lutego 1961 r. w sprawie głównych wskaźników do projektowania osiedli mieszkaniowych w latach 1961–1965.
- [25] Zelewski, D., 2019, Standardy urbanistyczne według specustawy mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym, historycznym i funkcjonalnym, Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- [26] Ziobrowski, Z., 2012, Urbanistyczne wymiary miast, Instytut Rozwoju Miast.
- [27] Zuziak, Z.K., 1998, Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, *Człowiek i Środowisko*, 1(22), s. 85–93.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE/ONLINE SOURCES

- [1] Sejm, 2018, Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/2667_u/\\$file/2667_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/2667_u/$file/2667_u.pdf) [dostęp: 15. 07. 2023].
- [2] MRPiT, 2020, Monitoring ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, <https://wartowiedziec.pl/attachments/article/58840/Prezentacja%20monitoring%20specustawy%20mieszkaniowej.pdf> [dostęp: 10. 01. 2024].
- [3] MRiT, 2020, Monitoring ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

- towarzyszących, <https://wartowiedziec.pl/attachments/article/58840/Prezentacja%20monitoring%20specustawy%20mieszkaniowej.pdf> [dostęp: 27. 06. 2023].
- [4] MRiT, 2023, Badania statystyczne – Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/badanie-statystyczne--lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne> [dostęp: 15. 07. 2023].
- [5] Sejm, 2023, Ustawa o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230000803/O/D20230803.pdf> [dostęp: 15. 07. 2023].