

Krzysztof Skrzypek (krzysztof.skrzypek@doktorant.pk.edu.pl)

 <https://orcid.org/0009-0007-0872-9890>

Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Szkoła Doktorska PK,
Wydział Architektury

Wskaźnik intensywności zabudowy – ewolucja zasad definiowania na przykładach planów zagospodarowania przestrzennego Krakowa

Development intensity ratio – evolution of definition principles based on examples from Krakow's spatial development

Streszczenie

W artykule prześledzono zmiany w definicji wskaźnika intensywności zabudowy występujące w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym od jej wprowadzenia w 2003 r. do aktualizacji w 2023 r. Poddano analizie wybrane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z Krakowa z lat 2003–2025 pod względem posługiwania się wskaźnikiem intensywności zabudowy i sposobu jego definiowania i scharakteryzowano konsekwencje, jakie implementacja poszczególnych zapisów wywierała na formę budynków. We wnioskach wykazano, jak istotny dla formy architektonicznej budynków jest sposób definiowania wskaźnika intensywności zabudowy.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, MPZP, architektura, wskaźnik intensywności zabudowy

Abstract

The paper traces the changes in the definition of the development intensity ratio occurring in the Act on Planning and Spatial Development from its introduction in 2003 to its update in 2023. Selected local spatial development plans from Krakow from 2003 to 2025 were analysed in terms of the use of the development intensity ratio and the way in which it was defined, and the consequences that regulations had on the form of buildings were characterised. In the conclusions, it was demonstrated how important the method of defining the building intensity index is for the architectural form of buildings.

Keywords: spatial planning law, local development plans, architecture, development intensity ratio

1. WSTĘP

Wskaźnik intensywności zabudowy jest jednym z parametrów, którymi lokalne organy planowania przestrzennego limitują skalę zainwestowania na danym obszarze. Niniejszy artykuł jest analizą wpływu implementacji poszczególnych sposobów definiowania wskaźnika intensywności zabudowy na formę architektoniczną budynków oraz zobrazowaniem wieloletnich przekształceń definicji tego wskaźnika w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UoPiZP) oraz w analizowanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) Krakowa.

Praca badawcza dotyczy polskiego systemu prawa planowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. oraz Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. wraz z późniejszymi aktualizacjami. W niniejszym artykule autor przedstawia opinię wyrobioną na podstawie praktyki projektowej, iż wskaźnik intensywności zabudowy jest jednym z najważniejszych parametrów w polskim systemie planowania przestrzennego.

Jak wykazano w niniejszym artykule, dotychczasowe, często nieintencyjne wykorzystywanie w MPZP wskaźnika intensywności zabudowy nie sprzyja powstawaniu wysokiej jakości architektonicznej budynków.

Istotnym aspektem przy przeprowadzanych analizach i wyciąganych wnioskach była kwestia presji inwestycyjnej, która zmienia optykę projektantów i inwestorów, ukierunkowując ją na maksymalizację zwrotu z inwestycji oraz znacząco wpływając na ostateczną formę budynków.

2. STAN BADAŃ

Kwestia wskaźnika intensywności została poruszona w niewielkiej liczbie prac badawczych, głównie w pracach przekrojowych z zakresu elementów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Wieczorek, 2021; Michalik, Załuski i Zwirowicz-Rutkowska, 2015) bądź w pracach z zakresu badania potencjału inwestycyjnego terenu lub w kontekście jakości środowiska mieszkaniowego (Bradecki i Twardoch, 2013; Bradecki, 2021; Dąbrowska-Milewska, 2010). Sam wpływ definiowania wskaźnika intensywności zabudowy na formę budynków poruszony został w monografii Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (Ciesielski, 2022), jednakże nie sposób nie odnieść wrażenia, iż kwestia wpływu sposobu zdefiniowania wskaźnika intensywności na formę architektoniczną budynków wymaga dalszych badań, w szczególności w kontekście rozległej aktualizacji UoPiZP z 2023 r.

W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o pracy Wojciecha Korbela (2021), dotyczącej praktyki stosowania linii zabudowy oraz wpływu na kompozycję urbanistyczną danego

terenu. Autor w opracowaniu wskazuje na szczególną rolę właściwego posługiwania się elementami planu miejscowego.

Kolejną kwestią wartą podjęcia w pracach badawczych jest kwestia relacji wskaźnika intensywności zabudowy z innymi wskaźnikami limitującymi skalę zabudowy wykorzystywanymi w MPZP, to jest wskaźnikiem maksymalnej powierzchni zabudowy oraz dopuszczalną maksymalną wysokością zabudowy. Rozległość tego zagadnienia wykracza jednak poza zakres niniejszego artykułu.

3. RAMY BADAWCZE I METODY PRACY

W pracy badawczej poddano analizie UoPiZP i jej aktualizacje z lat 2010, 2015 i 2023 w zakresie sposobu definiowania wskaźnika intensywności zabudowy i w zakresie wymogów, jakie muszą wypełniać MPZP w kontekście limitowania intensywności zabudowy. Przeanalizowano i scharakteryzowano zmiany, jakim podlegały te zapisy na przestrzeni lat. Sięgnięto również do orzecznictwa polskich sądów, które wielokrotnie zabierały zdanie w sprawach związanych z określaniem wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP. Analiza dotyczyła najniższego poziomu planowania przestrzennego, to jest planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pominięto kwestię intensywności zabudowy w kontekście studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów ogólnych.

Podczas pracy badawczej poddano analizie 25 wybranych MPZP Krakowa, a głównym kryterium wyboru była data uchwalenia planu. Wyselekcjonowane do analizy MPZP pochodziły z możliwie szerokiego zakresu czasowego, tj. od 2003 r. do marca 2025 r. Wybór ten uzasadnia fakt, iż Kraków był wieloletnim liderem w stopniu pokrycia planami miejscowymi spośród dużych polskich miast (UMK, 2021) oraz jest miastem o drugim największym po Warszawie naporze inwestycyjnym w XXI wieku w Polsce (GUS, 2024).

Skoncentrowano się na definiowaniu wskaźnika intensywności zabudowy w analizowanych planach i zmianach, jakie następowały w tych definicjach na przestrzeni lat. Wyszczególniono typy definicji wskaźnika intensywności zabudowy występujące w analizowanych MPZP oraz plany, w których nie posłużono się wskaźnikiem intensywności zabudowy. Wynik przedstawiono w tab. 1.

Poszczególne typy definicji wskaźnika intensywności zabudowy występujące w wyselekcjonowanych MPZP zostały przeanalizowane i omówione. Najpowszechniej występujący typ przyrównano do sposobu definiowania wskaźnika intensywności zabudowy zamieszczonego w zaktualizowanej w 2023 r. w UoPiZP. Następnie przedstawiono wpływ, jaki wywierały poszczególne zapisy na formę architektoniczną budynków powstałych na podstawie projektów stworzonych zgodnie z wytycznymi ujętymi w tych planach.

We wnioskach skonkretyzowano wyniki obu analiz i scharakteryzowano praktyczny wpływ poszczególnych zapisów na formę architektoniczną budynków, w szczególności kubaturę budynków w obszarach poddanych dużej presji inwestycyjnej.

4. WSKAŹNIK INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY W POLSKIM PRAWODAWSTWIE

Pierwszą ustawą regulującą kwestię planowania przestrzennego w Polsce po transformacji ustrojowej końca lat 80. była Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. W art. 10, dotyczącym wymogów ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego, jednym z sugerowanych zagadnień były maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy. Jednakże ustawa z 1994 r. nie definiowała tego pojęcia, a pkt 1 art. 10 wskazywał, iż wymienione wymogi stosuje się zależnie od potrzeb.

Wejście w życie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717) uznaje się za jeden z momentów przełomowych w polskim systemie planowania przestrzennego, jednakże w kontekście wskaźnika intensywności zabudowy nie zaszły radykalne zmiany. Również w tej ustawie znalazł się zapis o wskaźnikach intensywności zabudowy w kontekście elementów planu miejscowego i podobnie jak w Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. nie zdefiniowano dokładnie, czym są wskaźniki intensywności zabudowy.

Uszczegółowienie pojęcia „wskaźnik intensywności zabudowy” zostało zawarte w UoPiZP w 2010 r., wraz z aktualizacją z 25 czerwca 2010 r., gdy pkt 6 art. 15, dotyczący wymogów względem MPZP, zyskał zapis: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo [...]: 6) Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej...” (Dz.U. z 2010 nr 130 poz. 871 z 25 czerwca 2010 r.). Uszczegółowienie to zawiera dwa istotne pojęcia: „powierzchni całkowitej zabudowy” oraz „w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”, których sposób definiowania jest szczególnie ważny do ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy danego terenu.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2018 r. (II OSK 955/17) odnośnie do „określenia powierzchni całkowitej zabudowy” w kontekście wskaźnika intensywności zabudowy rady gmin nie miały swobody w definiowaniu w planach miejscowych pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, a więc rozumienie tego pojęcia miało być tożsame z definicją z Polskich Norm: PN-ISO 9836. Oznaczało to, iż do powierzchni całkowitej zabudowy należało zaliczyć sumy powierzchni całkowitych wszystkich budynków w ramach inwestycji, czyli sumę powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych i podziemnych budynków, liczonych po obrysie zewnętrznym wraz z elementami wykraczającymi poza kubaturę budynku, np. balkonami i tarasami. Taki sposób definiowania powierzchnia całkowitej zabudowy powodował, iż maksymalną dopuszczalną powierzchnię

mieszkalną lub biurową ograniczały powierzchnie, np. garaży podziemnych, balkonów, tarasów. Inwestorzy mogli więc uzyskać większą powierzchnię użytkową mieszkań bądź biur w przypadku minimalizowania powierzchni garaży podziemnych, np. poprzez lokowanie maksymalnej liczby miejsc parkingowych naziemnych. Skutkowało to zmniejszeniem powierzchni zielonych, przestrzeni rekreacyjnych i poprzez zwiększenie powierzchni utwardzonych sprzyjało powstawaniu efektu miejskiej wyspy ciepła. Zminimalizowanie powierzchni balkonów, tarasów i podcieni umożliwiało również zwiększenie dopuszczalnej powierzchni mieszkalnej bądź usługowej.

Zapis taki mógł więc wywierać negatywny wpływ na formę architektoniczną budynków i sposób zagospodarowania terenu inwestycji oraz pogarszać jakość środowiska mieszkaniowego. Gminy jednak w różnoraki sposób definiowały wskaźnik intensywności zabudowy w planach miejscowych, co wykazano w poniższej analizie wybranych MPZP Krakowa. Taka praktyka w pewnych względach niwelowała niekorzystne zapisy z ustawy UoPiZP w formie z 2010 r. i innych zapisach z prawa budowlanego, warunków technicznych bądź norm.

Najrozleglejszą i najistotniejszą aktualizację Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była ta z 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1688 z dnia 7 lipca 2023 r.)¹. W kontekście tematu niniejszego opracowania ustawa ta została wzbogacona o definicje istotnych pojęć. Wprowadzono parametr **nadziemnej intensywności zabudowy**, który obligatoryjnie ma być stosowany do określenia maksymalnej skali zainwestowania w planie ogólnym gminy (w katalogu stref planistycznych) oraz MPZP i decyzjach WZIZT. Jego definicja z pkt 32 art. 2 UoPiZP wraz z definicjami **powierzchni kondygnacji** i **kondygnacji nadziemnej** ułatwiają jednoznaczne określenie, czym jest wskaźnik intensywności zabudowy bez sięgania do innych aktów prawa bądź polskich norm technicznych.

Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, iż do wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy zaliczamy obecnie sumę powierzchni nadziemnych kondygnacji budynków, mierzoną po zewnętrznym obrysie z wyłączeniem powierzchni balkonów, loggii i tarasów. Jest to pozytywna zmiana względem dotychczasowych zapisów UoPiZP i jednoznaczne dookreślenie intencji ustawodawcy.

5. WSKAŹNIK INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY W PLANACH MIEJSCOWYCH W KRAKOWIE

Do analizy wybrano 25 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z obszaru Krakowa, uchwalonych po 2003 r. Kryteriami decydującymi o wyborze były:

¹ Ustawa ta nadal obowiązuje i poza nieistotnymi dla przedmiotowej kwestii zmianami pozostała bez zmian (stan na czerwiec 2025 r.).

- Data rozpoczęcia obowiązywania MPZP – dokonano wyboru planów z całego zakresu czasowego 2003–2025 w celu uchwycenia zmian w sposobie posługiwania się wskaźnikiem intensywności zabudowy na przestrzeni czasu;
- Powierzchnia planu – większa niż 25 ha, co umożliwia powstanie rozległych osiedli, a nie tylko zabudowy uzupełniającej (wyjątek od tego kryterium zrobiono dla projektu aktualizacji fragmentów MPZP Górka Narodowa w celu porównania zapisów);
- Istotność dla przestrzeni miejskiej (kryterium uznaniowe).

W celu przeanalizowania wpływu zmian w UoPiZP z 2023 r. poddano analizie również projekty planów miejscowych będące zaawansowanymi w procedurze projektami już po fazie publicznego wyłożenia i uwagach do projektu planu.

5.1. SPOSOBY DEFINIOWANIA WSKAŹNIKA INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY W ANALIZOWANYCH KRAKOWSKICH PLANACH MIEJSCOWYCH Z LAT 2003–2025

Selekcję MPZP wraz z podstawowymi danymi zawarto w tab. 1. Przedstawiono w niej również typ sposobu definiowania wskaźnika intensywności zabudowy zawarty w danym planie miejscowym. Charakterystykę poszczególnych typów definicji (A–C oraz z ustawy UoPiZP 2023) przedstawiono w rozdz. 5.2.

Tabela 1. Analiza sposobu definiowania wskaźnika intensywności zabudowy w wybranych planach miejscowych z Krakowa z lat 2003–2025. Oprac. aut.

Lp.	Data	Nazwa MPZP	Powierzchnia [ha]	Sposób definiowania wskaźnika intensywności zabudowy
1	2004	Salwator	54	Definicja typu A
2	2006	Zabłocie	175	Definicja typu B
3	2007	Górka Narodowa Zachód	144	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
4	2008	TS Wisła	28	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
5	2009	Kliny Południe	178	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
6	2010	Kliny – Gądomskiego II	117	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
7	2010	Cystersów	47,6	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
8	2012	Bronowice Małe – Rondo Ofiar Katynia	37,3	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP
9	2013	Mogilska – Chałupnika	43,4	Brak wskaźnika intensywności zabudowy w MPZP

10	2014	Monte Cassino – Konopnickiej	25,1	Definicja typu C – bez definicji powierzchni całkowitej kondygnacji
11	2016	Lema – Staw Dąbski	39,7	Definicja typu C
12	2016	Nowa Huta Przyszłości – Przylasek Rusiecki	344,6	Definicja typu C
13	2017	Kazimierz	65,3	Definicja typu C
14	2017	Ruczaj – rejon ulicy Czerwone Maki	38,3	Definicja typu C
15	2018	Stradom	27,8	Definicja typu C
16	2019	Olsza	109,7	Definicja typu C
17	2019	Bagry	160,2	Definicja typu C
18	2020	Nowohucka – rejon koncentracji usług	52,2	Definicja typu C
19	2021	Lindego	47,2	Definicja typu C
20	2021	Rejon ulic Nowohuckiej i Klimeckiego	34,7	Definicja typu C
21	2022	Siewna	109,7	Definicja typu C
22	2025	Projekt planu: Czyżyny Zachód	98,5	Definicja typu C
23	2025	Projekt planu: Górka Narodowa – rejon ul. Banacha I, II, III, IV, V	15	Definicja typu C
24	2025	Projekt planu: Olsza – Osiedle Oficerskie	60,5	Definicja typu C
25	2025	Grzegórzki – Centrum	111	Definicja z ustawy UoPiZP 2023

W początkowych latach obowiązywania Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jest w latach 2003–2007, w uchwalanych w Krakowie planach miejscowych stosowano różne sposoby definiowania wskaźnika intensywności zabudowy (zob. rozdz. 5.2).

W siedmiu przeanalizowanych planach miejscowych, które weszły w życie w latach 2007–2013, zaobserwować można brak zapisów dotyczących wskaźnika intensywności zabudowy, brak odniesień do tego wskaźnika oraz brak posługiwania się tym wskaźnikiem w określaniu dopuszczalnego sposobu zainwestowania.

W 16 przeanalizowanych planach miejscowych z lat 2014–2025 zastosowano autorską definicję wskaźnika intensywności zabudowy, wzbogaconą o szereg definicji doprecyzowujących oraz pojęcia: powierzchni całkowitej kondygnacji, powierzchni całkowitej budynku, powierzchni całkowitej zabudowy. Jedynie w przypadku planu miejscowego

Grzegórzki – Centrum, obowiązującego od marca 2025 r., podano definicję, którą posłużyli się autorzy planu, wprowadzoną w aktualizacji UoPiZP z 2023 r. definicją nadziemnej intensywności zabudowy.

5.2. CHARAKTERYSTYKA WYSTĘPUJĄCYCH SPOSOBÓW DEFINIOWANIA WSKAŹNIKA INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY

W tej części omówiono praktyczne skutki poszczególnych zapisów analizowanych MPZP i scharakteryzowano stworzony na potrzeby tej pracy podział typów definicji przedstawiony w tab. 1.

5.2.1. DEFINICJA TYPU A, STOSOWANA W MPZP SALWATOR Z 2004 R.

[...] Jako parametr wykorzystania terenów przyjmuje się wskaźnik intensywności zabudowy w postaci: $I = P/T$, gdzie: P = suma pow. wszystkich kondygnacji naziemnych/mieszkalnych i usług, liczona w zewnętrznym obrysie murów; T = całkowita pow. terenu działki ewidencyjnej znajdująca się w granicach terenu, objętego obowiązkiem określenia wskaźnika intensywności (BIP, 2025).

W tym prostym zapisie przedstawiono, iż do wskaźnika intensywności zabudowy włącza się jedynie kondygnacje nadziemne, liczone w „zewnętrznym obrysie murów”, więc bez uwzględnienia balkonów i tarasów oraz podcieni.

Powyższa definicja jest jedną z ledwie 3 definicji zamieszczonych w części tekstowej planu, poza definicjami wysokości względnej i bezwzględnej.

5.2.2. DEFINICJA TYPU B, STOSOWANA W MPZP ZABŁOCIE Z 2006 R.

Kiedy mowa o:

[...] wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć stosunek procentowy sumy powierzchni wszystkich kondygnacji naziemnych budynków lokalizowanych na działce lub terenie (mierzonej po zewnętrznym obrysie murów lub obudowy ścian przyziemia, a w przypadku nadwieszeń, podcieni z podporami i przejazdów, po obrysie wyższych kondygnacji tychże budynków i obiektów kubaturowych), do powierzchni objętej projektem zagospodarowania działki lub terenu (BIP, 2025).

Definicja ta podobnie jak wcześniejsza zawiera w swoich zapisach wy tłumaczenie, co należy rozumieć zarówno jako mianownik, jak i dzielnik ilorazu będącego wskaźnikiem intensywności zabudowy. W sposób rozszerzający określa powierzchnię kondygnacji i konieczne jest wliczanie do niej również rzutu podcieni i nadwieszeń, lecz nie tyczy się to balkonów i tarasów.

5.2.3. DEFINICJA TYPU C, STOSOWANA W KRAKOWSKICH MPZP Z LAT 2014–2025

Najczęściej występującą definicją w analizowanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego była definicja nazwana na potrzeby niniejszego artykułu definicją typu C. Występuje ona we wszystkich przeanalizowanych planach miejscowych z lat 2014–2025, z wyjątkiem MPZP Grzegórzki – Centrum, gdzie zawarto definicję ze zaktualizowanej w 2023 r. UoPiZP (zob. BIP, 2025).

Konstrukcja definicji typu C jest ciągiem odwołań do poprzedzającego pojęcia, co zobrazowano w tab. 2. Wskaźnik intensywności jest zdefiniowany jako iloraz powierzchni całkowitej zabudowy w powierzchni terenu. Powierzchnia całkowita zabudowy została zdefiniowana w poprzedzającym punkcie jako suma powierzchni całkowitych budynków w obrębie terenu. Powierzchnia całkowita budynku również została zdefiniowana i należy ją rozumieć jako sumę powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku. Również definicja powierzchni całkowitej kondygnacji została ujęta w części tekstowej planu i to właśnie w jej zapisach można upatrywać największych mankamentów tego sposobu definiowania wskaźnika intensywności: „powierzchnia mierzona po zewnętrznym obrysie rzutu budynku na teren z uwzględnieniem tynków, okładzin, balustrad i balkonów” (MPZP Kazimierz, 2017, za: BIP, 2025).

Co istotne dla formy budynku i zagospodarowania terenu definicja typu C nie sprzyja ograniczaniu zabudowy podziemnej, dzięki zaliczeniu do powierzchni całkowitej jedynie powierzchni kondygnacji nadziemnych. O negatywnych efektach zaliczania powierzchni kondygnacji podziemnych do wskaźnika intensywności zabudowy i tym samym zachęcaniu do minimalizowania ich powierzchni więcej napisano w rozdz. 4 i we wnioskach niniejszego artykułu.

Negatywnie należy ocenić sposób definiowania powierzchni całkowitej kondygnacji. Konieczność wliczenia do niej powierzchni balkonów i tarasów (ze względu na mierzenie powierzchni całkowitej po zewnętrznym obrysie balustrad) oznacza, iż w celu uzyskania największej powierzchni mieszkań należy minimalizować powierzchnię balkonów i tarasów, co nie sprzyja tworzeniu jakościowej architektury i dobrego środowiska mieszkaniowego.

Za rozsądne odległości balkonów od okien i uniknięcie ich nadmiernego zagęszczenia odpowiadają zapisy Rozporządzenia ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie § 13: Naturalne oświetlenie pomieszczeń oraz §60: Minimalny czas nasłonecznienia pomieszczeń (Dz.U. z 2024 r. poz. 726).

Mierzenie powierzchni całkowitej po obrysie zewnętrznym tynków i okładzin sprzyja również pocienieniu ścian zewnętrznych, to jest minimalizowaniu grubości termoizolacji i stosowaniu warstwy wykończeniowej o możliwie niewielkiej grubości, wypierając stosowanie ścian trójwarstwowych, np. z warstwą zewnętrzną z cegły klinkierowej, na rzecz cienkowarstwowych okładzin imitujących szlachetne materiały, nawet w inwestycjach mieszkaniowych z najwyższej grupy cenowej.

Ze względu na powszechniejsze występowanie definicji typu C oraz planowane zaimplementowanie definicji z UoPiZP z 2023 r. zostały one szerzej opisane i przedstawione w formie tab. 2 w następnej części.

5.2.4. DEFINICJA NADZIEMNEJ INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY Z USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM PO AKTUALIZACJI W 2023 R.

W jednym z analizowanych planów miejscowych, Grzegórzki – Centrum, uchwalonym w marcu 2025 r. zaimplementowano definicję nadziemnej intensywności zabudowy ze zaktualizowanej w 2023 r. UoPiZP. Konstrukcję tej definicji przedstawiono w rozdz. 4, a uszczegółowiono w tab. 2. Jej zaletami są: klarowne zdefiniowanie wszystkich pojęć niezbędnych do wyliczenia wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy, jasne wskazanie o wyłączeniu powierzchni balkonów, loggii i tarasów z powierzchni kondygnacji i tym samym niepremiovanie minimalizacji ich powierzchni, tak jak to ma miejsce w definicji typu C. Za wadę sposobu definiowania intensywności w zaktualizowanej UoPiZP należy uznać brak odniesienia się do współgrania parametrów limitujących skalę zabudowy.

Tabela 2. Porównanie sposobu definiowania wskaźnika intensywności zabudowy według najpowszechniejszej definicji z analizowanych MPZP oraz UoPiZP według zapisów po aktualizacji w 2023 r. Oprac. aut.

Sposób definiowania wskaźnika intensywności zabudowy	
Analizowane Krakowskie MPZP z lat 2016–2025	UoPiZP 2023
POWIERZCHNIA CAŁKOWITA KONDYGNACJI	POWIERZCHNIA KONDYGNACJI
Powierzchnia mierzona po zewnętrznym obrysie rzutu budynku na teren z uwzględnieniem tynków, okładzin, balustrad i balkonów	Powierzchnia rzutu poziomego kondygnacji, mierzona po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, loggii i tarasów
POWIERZCHNIA CAŁKOWITA BUDYNKU	KONDYGNACJA NADZIEMNA
Suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku	Kondygnacja, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle
POWIERZCHNIA CAŁKOWITA ZABUDOWY	
Suma powierzchni całkowitych budynków w obrębie działki budowlanej objętej projektem zagospodarowania terenu do decyzji	–

WSKAŹNIK INTENSYWNOŚCI ZABUDOWY	NADZIEMNA INTENSYWNOŚĆ ZABUDOWY
Parametr wyrażony jako udział powierzchni całkowitej zabudowy w powierzchni terenu działki budowlanej, objętej projektem zagospodarowania terenu do decyzji administracyjnej	Stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej – do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, b) terenie – do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
ZALETY	
• Klarowne zdefiniowanie niezbędnych pojęć • Uwzględnienie tylko powierzchni kondygnacji nadziemnych – brak ograniczania powierzchni garaży podziemnych	• Klarowne zdefiniowanie niezbędnych pojęć • Uwzględnienie tylko powierzchni kondygnacji nadziemnych – brak ograniczania powierzchni garaży podziemnych • Niewliczanie balkonów i tarasów do powierzchni kondygnacji
WADY	
• Wliczanie balkonów i tarasów do powierzchni całkowitej kondygnacji – co prowadzi do ich minimalizowania • Brak wskazania zasad współgrania parametrów ze wskaźnikiem intensywności zabudowy • Zachęcanie do redukcji grubości ścian zewnętrznych	• Brak wskazania zasad współgrania parametrów ze wskaźnikiem nadziemnej intensywności zabudowy • Zachęcanie do redukcji grubości ścian zewnętrznych

6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Po dwóch dekadach obowiązywania UoPiZP i po poddaniu jej szeregowi nowelizacji sposób definiowania wskaźnika (nadziemnej) intensywności zabudowy zawarty w ustawie można uznać za czytelny i logiczny (stan prawny na marzec 2025). Priorytetem wydaje się obecnie stopniowe aktualizowanie planów miejscowych i uwzględnienie w nich definicji z ustawy UoPiZP oraz odpowiednia praktyka określania wartości poszczególnych parametrów limitujących skalę zainwestowania na terenie inwestycji.

Przeprowadzone w badaniu analizy wykazały, że:

- sposób definiowania wskaźnika intensywności zabudowy ma istotny wpływ na formę architektoniczną budynków;
- sposób zdefiniowania wskaźnika zabudowy nie powinien uwzględniać w jego wyliczaniu powierzchni kondygnacji podziemnych (co ogranicza wielkość garaży podziemnych i powoduje maksymalizację liczby miejsc parkingowych na terenie inwestycji),

balkonów, tarasów, przejazdów bramnych etc., gdyż w przeciwnym wypadku stosowanie balkonów o powierzchni większej niż minimalna jest nieopłacalne dla inwestorów i wpływa na uproszczenie architektury budynku, odbiera swobodę twórczą projektantom i negatywnie wpływa na jakość środowiska mieszkaniowego.

Zaktualizowana w 2023 r. UoPiZP znacząco poprawiła zapisy dotyczące wskaźnika intensywności zabudowy i nie przyczyniają się już one do ograniczania powierzchni balkonów, tarasów, podcieni, garaży podziemnych etc. W wielu MPZP Krakowa nie występuje odniesienie do wskaźnika intensywności zabudowy bądź zawarte są jego definicje odmienne względem definicji z UoPiZP.

Analiza wybranych planów miejscowych z Krakowa z lat 2003–2025 wykazała, iż w większości z analizowanych MPZP sposób definiowania wskaźnika intensywności zabudowy w negatywny sposób oddziałuje na formę budynków. Negatywnie należy także ocenić sposób definiowania w planach miejscowych powierzchni całkowitej kondygnacji, w którym występuje konieczność wliczenia do niej powierzchni balkonów i tarasów (ze względu na mierzenie powierzchni całkowitej po zewnętrznym obrysie balustrad).

Słusznym wydaje się, aby stopniowo zaktualizować MPZP w Krakowie zgodnie z nowelizacją UoPiZP z 2023 r.

BIBLIOGRAFIA

- (BIP) Biuletyn Informacji Publicznej. Miasto Kraków. (2025). *Lista planów obowiązujących*.
Pobrane z: <https://www.bip.krakow.pl/?mmi=417> (dostęp: 03.2025).
- Bradecki, T. (2021). *Wskaźniki, parametry i modele w kształtowaniu intensywności wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Bradecki, T., Twardoch, A. (2013). *Współczesne kierunki kształtowania zabudowy mieszkaniowej*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Ciesielski, M. (2022). *Wpływ zmian definicji intensywności zabudowy na praktykę inwestycyjną/budowlaną*. W: *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia* (s. 67–68). Warszawa: PAN.
- Dąbrowska-Milewska, G. (2010). Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia. *Architecturae et Artibus*, 2(1), 17–31.
- Górczyńska, M. (2013). Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych. *Biuletyn KPZK*, 252, 87–109.
- (GUS) Główny Urząd Statystyczny. (2024). *Efekty działalności budowlanej w 2023 r.*
Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/efekty-dzialalnosci-budowlanej-w-2023-roku,3,19.html> (dostęp: 15.03.2025).

- Korbel, W. (2022). Duży problem z cienką linią – linia zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego największych miast Małopolski. *Prace i Studia Geograficzne*, 67(2), 19–40.
- Michalik, A., Załuski, D., Zwirowicz-Rutkowska, A. (2015). Rozważania nad intensywnością zabudowy w kontekście praktyki urbanistycznej oraz potencjału technologii GIS. *Roczniki Geomatyki*, 13, 133–145.
- Ossowicz, T. (2019). *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- PN-ISO 9836:2015: Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2024 r. poz. 726).
- (UMK) Urząd Miasta Krakowa. (2021). *Kraków liderem w planowaniu przestrzennym*. Pobrane z: https://www.krakow.pl/aktualnosci/246058,29,komunikat,krakow_liderem_w_planowaniu_przestrzennym.html (dostęp: 15.03.2025).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2025 poz. 418).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2024 poz. 1130, 1907, 1940).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).
- Wejchert, K. (1984). *Elementy kompozycji urbanistycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Arkady.
- Wieczorek, A. (2021). Kształtowanie przestrzeni – sprawny system czy chaos? Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego – parametry zabudowy. *MAZOWSZE Studia Regionalne*, 38, 111–119.