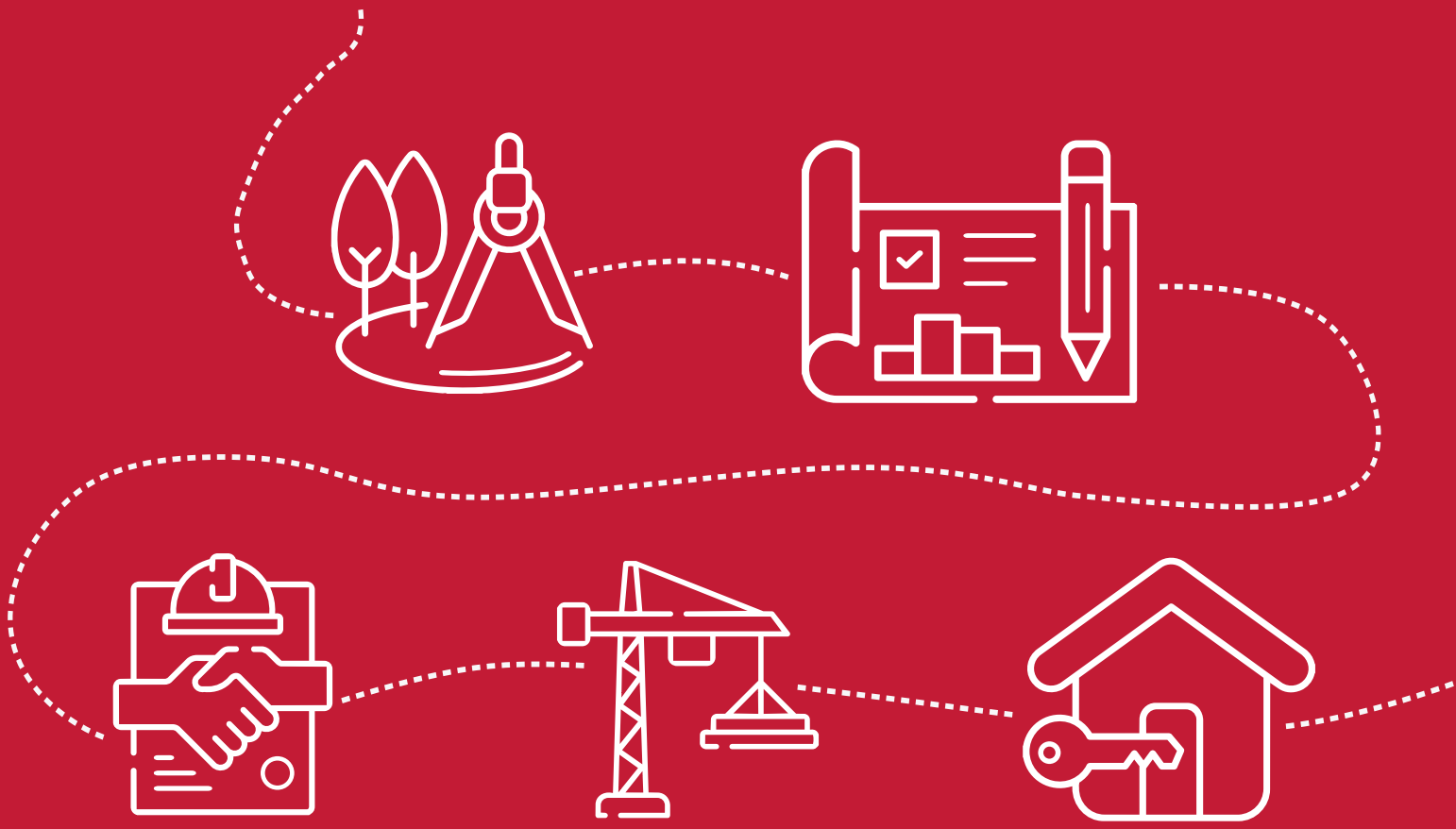
PZFD
Polski Związek
Firm Deweloperskich

PZFD | Warszawa
Polski Związek Firm Deweloperskich
Oddział w Warszawie

PZFD | Kraków
Polski Związek Firm Deweloperskich
Oddział w Krakowie

OD DZIAŁKI DO KLUCZY

Ile trzeba czekać na nowe mieszkania w Polsce



Raport o czasie trwania inwestycji mieszkaniowych na podstawie badania przeprowadzonego w Warszawie i Krakowie

OD DZIAŁKI DO KLUCZY

Ile trzeba czekać na nowe mieszkania w Polsce

Badanie wykonane na dzień 30.06.2026 r.

Niniejszy dokument **pt. „OD DZIAŁKI DO KLUCZY. Ile trzeba czekać na nowe mieszkania w Polsce”** stanowi utwór chroniony przepisami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Autorskie prawa majątkowe do dokumentu przysługują Polskiemu Związkowi Firm Deweloperskich (PZFD).

Dokument został opracowany jako materiał otwarty, którego celem jest upowszechnienie wiedzy na temat procesu inwestycyjnego w Polsce, jego etapów, procedur administracyjnych i czasu ich trwania.

Materiał jest udostępniany na warunkach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0). Oznacza to, że dokument może być kopiowany, udostępniany i rozpowszechniany wyłącznie w celach niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania jego integralności oraz każdorazowego wskazania źródła.

Wymagane oznaczenie źródła:
Źródło: **„OD DZIAŁKI DO KLUCZY. Ile trzeba czekać na nowe mieszkania w Polsce”, PZFD 2026, licencja CC BY-NC-ND 4.0.**

Zabronione jest rozpowszechnianie dokumentu w wersji zmienionej, skróconej, przerobionej, uzupełnionej, przetworzonej, przetłumaczonej lub zaadaptowanej, a także wykorzystywanie go w celach komercyjnych, w szczególności w ramach odpłatnych szkoleń, doradztwa, publikacji lub innych usług, bez uprzedniej zgody PZFD.

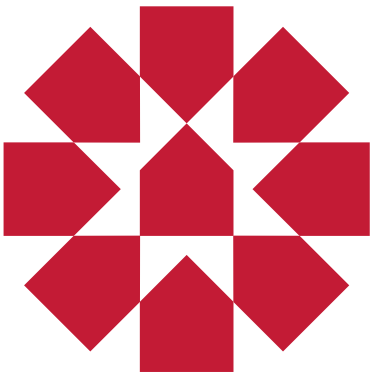
Naruszenie powyższych zasad może skutkować odpowiedzialnością przewidzianą w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Zespół autorsko-redakcyjny:

Katarzyna Bendowska – Starsza specjalistka w Dziale Strategii PZFD
Zofia Derdziuk-Markiewicz – Starszy prawnik/Ekspert procesu Inwestycyjnego PZFD
Helena Gdesz – Prawnik stażysta
Michał Leszczyński – Dyrektor Strategii i Legislacji PZFD
Agnieszka Widłak-Lindsay – Członek Zarządu PZFD
Tomasz Zapiór – Analityk Biznesowy
Agata Zbrojewska-Gunerska – Starszy specjalista ds. komunikacji wizualnej i cyfrowej PZFD

Spis treści

Executive summary – raport w liczbach	4
Wstęp	6
1. Metodyka badania	8
2. Etapy procesu inwestycyjnego mieszkań	12
3. Ile powinien trwać proces inwestycyjny – przepisy prawa	16
4. Wyniki badania	17
4.1. Etap 0 – Planowanie przestrzenne	17
4.2. Etap 1 – Przed pozwoleniem na budowę	21
4.3. Etap 2 – Pozwolenie na budowę	25
4.4. Etap 3 – Budowa: fizyczna realizacja i dopuszczenie do użytkowania	29
4.5. Etap 4 – Zakończenie inwestycji	29
4.6. Podsumowanie	30
5. Wnioski i rekomendacje	32
Bibliografia	40
Załącznik 1: Słownik pojęć	41
Załącznik 2: Zanonimizowana lista analizowanych inwestycji	47
Załącznik 3: Nowelizacje Prawa budowlanego w okresie podlegającym analizie	49



Executive summary

Ile faktycznie trwa proces inwestycyjny?

5 lat 9 miesięcy

zajmuje średnio inwestycja mieszkaniowa

Co czwarta trwa ponad 7 lat.

Od pierwszego wniosku związanego z przygotowaniem załączników do wniosku o pozwolenie na budowę PnB do przekazania własności pierwszego mieszkania - nawet na działkach z obowiązującym planem miejscowym.

Wliczając czas planowania przestrzennego:

16 lat i 7 miesięcy

tyle czasu upływa typowo od przystąpienia przez gminę do sporządzenia planu miejscowego do pierwszego przekazanego mieszkania[1]

Ile w tym zajmuje planowanie przestrzenne?

8 lat i 5 miesięcy — trwało średnio uchwalanie planów miejscowych pod badane inwestycje

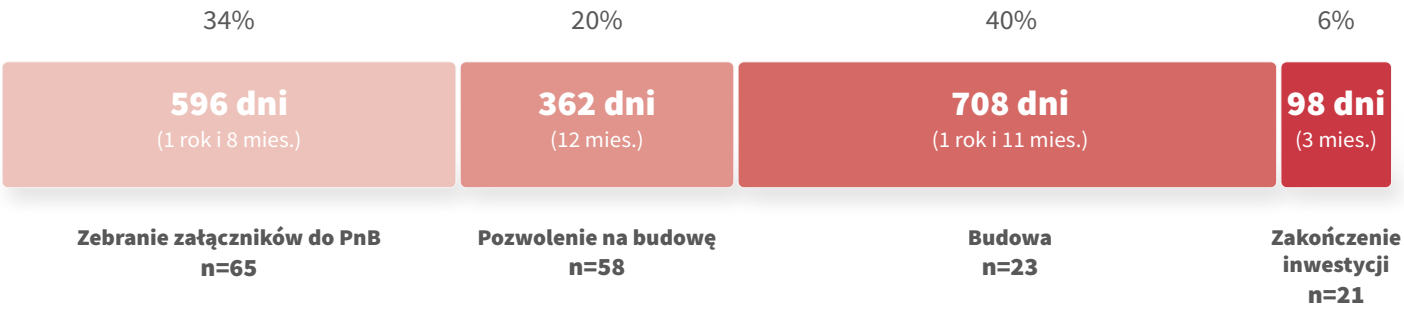
20 lat — tyle czasu w skrajnym przypadku dzieliło decyzję gminy o przystąpieniu do planu miejscowego od przekazania pierwszego mieszkania

21 miesięcy — zajmowało uzyskanie w Warszawie uchwały mieszkaniowej w trybie specustawy mieszkaniowej

28 miesięcy — zajęło uchwalenie pierwszego Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego w Krakowie

Proces inwestycyjny w podziale na etapy

Od pierwszej czynności administracyjnej do przekazania pierwszego mieszkania:
średnie ucięte 10% czasu trwania etapów



[1] Czas trwania kilku etapów łącznie liczono jako jeden odcinek dla każdej inwestycji, a nie jako sumę wyników poszczególnych etapów. Wyniki etapów i odcinków łącznych opierają się na różnych próbach (n): do każdej miary weszły tylko inwestycje z kompletem potrzebnych dat. Mediany i średnie z części nie sumują się do mediany lub średniej z całości. Dlatego łączne czasy mogą się różnić od sumy czasów poszczególnych etapów.

Ile trwają postępowania administracyjne zanim będzie można rozpocząć budowę?

2 lata i 8 miesięcy

średni czas trwania postępowań administracyjnych od pierwszej czynności związanej z uzyskiwaniem załączników do wniosku o pozwolenie na budowę do uzyskania prawomocnej decyzji[1]

Etap 1

1 rok 8 miesięcy

średni czas potrzebny na uzyskanie wszystkich załączników potrzebnych do wniosku o pozwolenie na budowę – dłużej niż sam proces rozpatrywania wniosku

Etap 2

12 miesięcy

średni czas oczekiwania od złożenia wniosku o pozwolenie na budowę do wydania prawomocnej decyzji

10 miesięcy

średnio trwa uzyskiwanie pozwolenia na budowę w przypadku braku odwołań

17 miesięcy

trwa typowo sama procedura odwoławcza (od wydania decyzji PnB do jej prawomocności)

Ile trwa budowa i przekazanie mieszkań?

2 lata i 4 miesięce

Od rozpoczęcia budowy do przekazania własności pierwszego mieszkania. Długości czasu trwania budowy poszczególnych inwestycji nie różniły się znacząco ani też nie mogą wszystkie zostać przyspieszone dzięki rozwiązaniom administracyjnym.

Proces jest długi i nieprzewidywalny

Co piąta inwestycja czeka na pozwolenie ponad dwa razy dłużej niż przeciętna.

39 razy znowelizowano Prawo budowlane w czasie, gdy powstawały analizowane inwestycje

O badaniu

66

inwestycji mieszkaniowych z Warszawy i Krakowa przebadano, aby stworzyć ten raport

44

inwestycje z Warszawy

22

inwestycje z Krakowa

45

inwestycji przygotowanych na podstawie planu miejscowego

21

inwestycji przygotowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy

Wstęp

Wokół czasu potrzebnego na zbudowanie mieszkania w Polsce narosło wiele sprzeczności. W debacie publicznej pojawiają się informacje o wieloletnich terminach realizacji inwestycji, a jednocześnie o decyzjach administracyjnych wydawanych w ustawowych terminach 1–2 miesięcy. Brakuje systematycznych, a przede wszystkim całościowych badań pokazujących, ile faktycznie trwa proces inwestycyjny w budownictwie mieszkaniowym: od etapu planowania przestrzennego do zakończenia budowy i przekazania lokali mieszkańcom.

Na poziomie Unii Europejskiej sytuację w mieszkalnictwie definiuje się jako kryzys, którego elementem jest niedostosowanie podaży do potrzeb. Czas przygotowania i realizacji inwestycji wpływa na to, kiedy przyszli mieszkańcy mogą dostać klucze do mieszkań i rozpocząć korzystanie z nich.



Dla inwestora niepewność, ile potrwa projekt, stopień skomplikowania i zmienności procedur oznacza większe koszty finansowania i zarządzania projektem, ograniczając również możliwość rozpoczynania czy równoległego prowadzenia innych projektów.

W ostatnich latach w Polsce skokowo wzrasta finansowanie inwestycji w zakresie mieszkalnictwa dostępnego, realizowanych w ramach samorządowych spółek mieszkaniowych (SIM/TBS). Problemy dotyczące długości procesu inwestycyjnego oraz jego specyfiki dotyczą w takim samym stopniu przedsięwzięć realizowanych przez te podmioty, utrudniając efektywne prowadzenie polityki mieszkaniowej.

Ten raport jest próbą obalenia mitów - pokazania faktycznego czasu trwania procesu inwestycyjnego dla mieszkań, w oparciu o badanie przeprowadzone na próbie 66 inwestycji z dwóch miast stanowiących wiodące rynki mieszkaniowe – Warszawy i Krakowa, z uzupełniającym odwołaniem do publicznie dostępnych źródeł danych.

Kryzys mieszkaniowy w Europie sprawił, że mieszkalnictwo jest wysoko na agendzie unijnej, w ramach European Affordable Housing Plan powołano grupy robocze i szereg inicjatyw, m.in. Housing Simplification Package. Przedmiotem prac tych ciał jest w pierwszym etapie diagnoza rzeczywistej sytuacji, w drugim zaś wypracowanie rozwiązań adresujących zidentyfikowane problemy. Celem raportu jest wsparcie tych procesów, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym oraz lokalnym.

Raport powstawał w okresie intensywnych reform procesu budowlanego w Polsce, od etapu planowania przestrzennego, po bezpieczeństwo powszechne. Większości efektów tych reform nie widać w analizowanych sprawach, z pewnością wpłyną one jednak na wyniki przyszłych badań.

Polski Związek Firm Deweloperskich jest największą w Polsce branżową organizacją deweloperów, skupiającą w większości podmioty budujące mieszkania. Regularnie oferujemy decydentom wsparcie eksperckie i rekomendacje zmian, które mają doprowadzić do zwiększenia dostępności mieszkań oraz jakości życia w miastach. Działamy od 2002 roku i zrzeszamy obecnie ponad 330 liderów polskiego rynku deweloperskiego. Tym raportem chcemy pokazać, gdzie znajdują się kluczowe wąskie gardła dla procedur budowlanych, aby działania naprawcze mogły skupić się właśnie na tych obszarach, a proces inwestycyjny w polskim mieszkalnictwie stał się krótszy i bardziej przewidywalny.

Agnieszka Widłak-Lindsay
Prezes Zarządu
Oddziału Krakowskiego
Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Paweł Putkowski
Prezes Zarządu
Oddziału Warszawskiego
Polskiego Związku Firm Deweloperskich

1. Metodyka badania

Niniejszy raport prezentuje wyniki przekrojowego badania ilościowego na próbie 66 inwestycji. Celem badania jest pokazanie, ile realnie trwają poszczególne etapy procesu inwestycyjnego.

Sposób pozyskania danych

Zaproszenie do zgłoszenia inwestycji (projektów) do badania otrzymały wszystkie firmy deweloperskie zrzeszone w warszawskim i krakowskim oddziale PZFD. Dane pozyskano za pomocą ustrukturyzowanego formularza wypełnianego przez ankietowanych deweloperów na podstawie dokumentacji projektowej i administracyjnej.

Źródła badawcze poza ankietami

Uzupełniająco w odniesieniu do czasu trwania procedur planistycznych, badanie oparto o dostępne źródła naukowe, statystyczne i publiczne (Główny Urząd Statystyczny, Najwyższa Izba Kontroli, Biuletyny Informacji Publicznej, publikacje naukowe). W przypadku jednej danej (czas trwania etapu pre-wnioskowego dla specustawy mieszkaniowej[2]) wynik raportu oparto o ocenę ekspercką w związku z niemożnością ustalenia jej na podstawie oficjalnych źródeł.

Kryterium doboru inwestycji mieszkaniowych

Do badania przeprowadzonego przez PZFD zgłaszać można było jedynie inwestycje zlokalizowane w Warszawie i Krakowie, dla których uzyskano decyzję o pozwoleniu na budowę (**decyzja PnB**[3]) w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2026 roku, zatem kryterium była data wydania decyzji, a nie złożenia wniosku. Założeniem tych kryteriów było to, aby otrzymać jak najnowsze dane o procedurach administracyjnych, świadomie zatem przyjęto, że część badanych projektów będzie w trakcie budowy czy w toku przekazywania lokali klientom. Czasy trwania poszczególnych etapów podano na bazie faktycznych, a nie prognozowanych dat, z datą odcięcia na 30 czerwca 2026 r.

Czynności na otrzymanych danych

Otrzymano 77 ankiet, które poddano kontroli logicznej, ujednoliceniu definicji dat oraz reguł kwalifikacji, następnie usunięto te, które nie przystawały do powyższych kryteriów, jedną z inwestycji wykluczono z analizy, ponieważ wniosek o pozwolenie na budowę złożono tam przed dokumentami przygotowania inwestycji, w efekcie czego zawieszono postępowanie, przez co inwestycja nie miała startu procesu w rozumieniu przyjętych definicji i niezasadnie wydłużała czas trwania procesu inwestycyjnego, wpływając negatywnie na wiarygodność badania.

Analizą objęto ostatecznie 66 inwestycji: 44 z Warszawy i 22 z Krakowa, obejmujące łącznie 9 493 mieszkania i 567,1 tys. m^2 powierzchni użytkowej mieszkań. Na potrzeby niniejszego badania analizowaliśmy dominujące w Polsce inwestycje zakładające sprzedaż, a nie wynajem, lokali mieszkalnych.

[2] Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1754).

[3] Wyjaśnienie wszystkich pojęć znajduje się w załączniku nr 1.

Co zbadaliśmy, jednostka analizy, wyróżnione etapy inwestycji

W badaniu przyjęto ustrukturyzowanie danych poprzez zdefiniowane etapy projektów deweloperskich, opisane w rozdziale 2. Jednostką analizy była inwestycja, a w analizach szczegółowych także pojedyncze etapy inwestycji. Analizie poddano również najdłuższe pojedyncze procedury administracyjne występujące w ankietach. Dla każdej inwestycji odtworzono możliwie pełne kalendarium procesu – zarówno etapy poprzedzające decyzję o pozwoleniu na budowę, jak i następujące po nim procedury aż do przeniesienia własności lokali. Poszczególne miary podane w raporcie mogą opierać się na próbach o innej liczebności (n), z uwagi na to, że nie wszystkie inwestycje ujęte w badaniu są ukończone.

Etap 0 Planowanie przestrzenne (n=29)

W badaniu ankietowanym odnotowano 45 inwestycji opartych o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (**MPZP**), zaś 21 o decyzję o warunkach zabudowy (**WZ**), z czego daty procedowania MPZP podało 29 respondentów, dla pozostałych brak wskazania danych (najprawdopodobniej część inwestorów nie podała danych, gdyż ich decyzje biznesowe nie zależały od czasu trwania tego etapu).

Etap 1 Przed pozwoleniem na budowę (n=65)

Jako start tego etapu przyjęto najwcześniejszą datę wniosku o którykolwiek dokument stanowiący załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę w rozumieniu art. 33 Prawa budowlanego - inny niż projekt budowlany tj. decyzje i uzgodnienia projektu do 1 dnia przed złożeniem wniosku o PnB. Wobec przyjętej metodyki, w tym etapie znalazły się również decyzje WZ, inaczej niż w przypadku pozostałych podstaw planistycznych inwestycji (MPZP, **ULIM**) które trafiły do Etapu 0. Wszelkie dane dotyczące całościowych wyników uwzględniają tę odrębność.

Etap 2 Pozwolenie na budowę (n=58)

Podlega analizie łącznie (od wniosku do decyzji ostatecznej lub prawomocnej) oraz w podziale na etap 2a (decyzja) i 2b (procedura odwoławcza). Tam, gdzie ankieta nie ma daty ostateczności, koniec etapu 2a przyjęto jako wydanie decyzji plus 30 dni (21 z 61 wyników etapu 2a).

Etap 3 Roboty budowlane (n=23)

Na tym etapie analizie podlegał fizyczny i formalno-prawny czas realizacji inwestycji na placu budowy do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Etap 4 Zakończenie inwestycji (n=21)

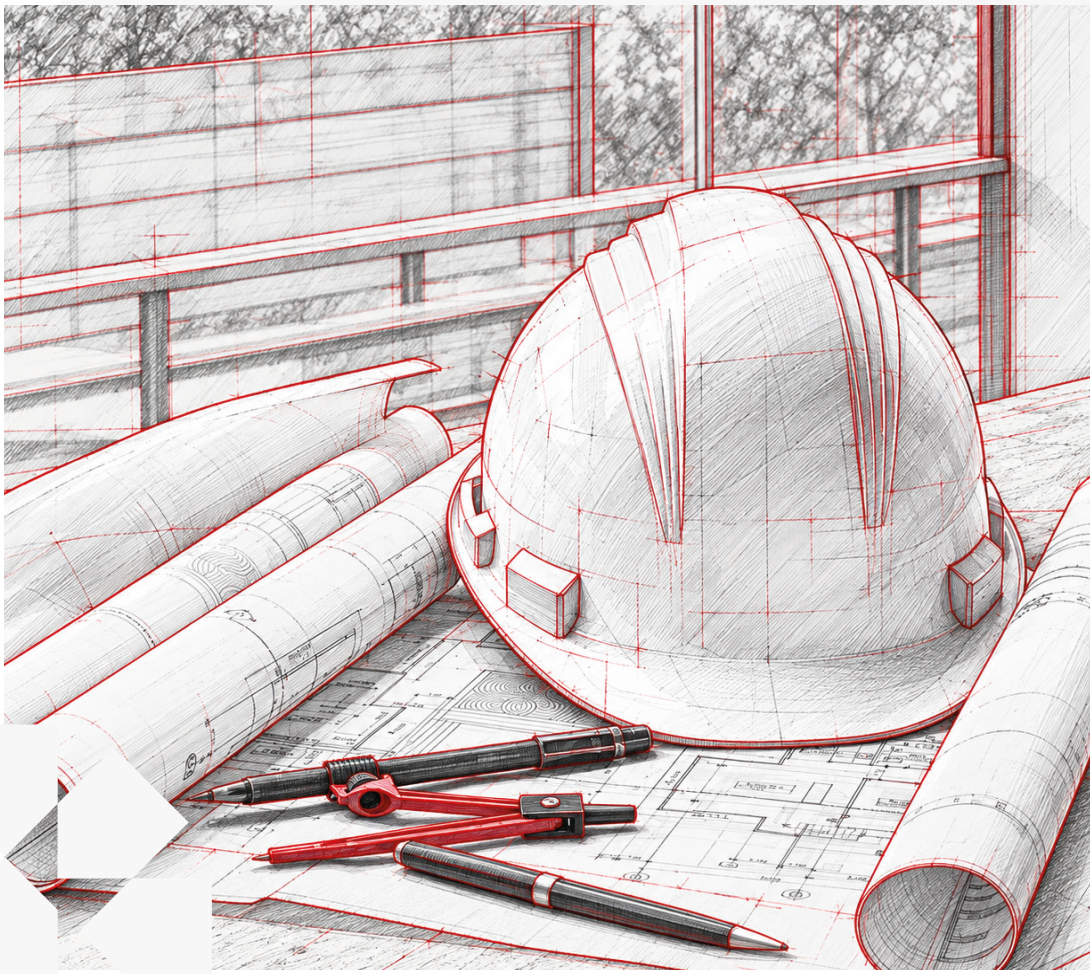
Na tym etapie analizie podlegały czynności aż do aktu notarialnego umowy przeniesienia własności pierwszego mieszkania na nabywcę.

W danych o czasach procedur większość spraw przebiega w zbliżonym czasie, a nieliczne skrajne przypadki trwają wyjątkowo długo lub krótko. **Dlatego w raporcie nie stosujemy średniej arytmetycznej, która byłaby przez te skrajne przypadki zaburzona.**

Podstawowymi miarami w raporcie są mediana oraz średnia ucięta 10%. Ilekroć w dokumencie podano „średni" czas trwania, to zastosowaną miarą jest średnia ucięta 10%, dzięki czemu do wyniku nie wchodzą skrajności, zaś „typowy" czas trwania odnosi się do mediany (wartości środkowej).

Czasy były obliczane w dniach, natomiast w wynikach są prezentowane w przeliczeniu również na miesiące (1 miesiąc = 30 dni) i na lata (1 rok = 365,25 dnia).

Każda liczba w raporcie ma swoją liczebność próby (n). Od liczebności próby zależy dobrana metoda raportowania statystycznego, zapewniająca rzetelność przedstawionych danych. Inwestycje w toku są wyłączone ze statystyk łącznego czasu, ponieważ proces bez daty zakończenia nie pozwala na wskazanie jego finalnego czasu trwania. Wyłączenie działa na korzyść ostrożności: wśród inwestycji niezakończonych nadreprezentowane są sprawy najdłuższe, więc prezentowane wyniki należy ocenić jako zaniżone niż zawyżone w wyniku tego rozwiązania.





Sposób prezentacji danych

Poszczególne miary mają różną liczebność próby – przyjęto zasadę, że im mniejsza próba tym ostrożniejsze i skromniejsze jest raportowanie.

Liczebność (n)	Co publikujemy
30 i więcej	Mediana, kwartyle P25-P75, średnia ucięta 10%, średnia zwykła, zakres minimum-maksimum, percentyle P10 i P90.
20-29	Mediana, kwartyle P25-P75, średnia ucięta 10%, średnia zwykła, zakres minimum-maksimum.
10-19	Mediana, kwartyle P25-P75 i zakres minimum-maksimum.
3-9	Mediana i zakres minimum-maksimum.
poniżej 3	Bez statystyki, co najwyżej opis słowny.

Słownik pojęć statystycznych

- **Mediana -** Wynik środkowy: połowa inwestycji odnotowała czasy krótsze, połowa dłuższe. Pojedyncza inwestycja trwająca wyjątkowo długo nie przesuwa mediany, dlatego jest to jedna z głównych miar w tym dokumencie.

- **Kwartyle, P25 i P75 -** Granice środkowej połowy wyników. P25 oznacza, że jedna czwarta inwestycji miała krócej, a P75, że jedna czwarta miała dłużej. Zapis P25-P75 to przedział, w którym mieści się połowa przypadków.

- **Min i max -** Najkrótszy i najdłuższy zaobserwowany przypadek. Pokazują pełną rozpiętość, nie sytuację typową.

- **Średnia ucięta 10% -** Średnia policzona po odrzuceniu 5% najkrótszych i 5% najdłuższych wyników. Odporna na pojedyncze skrajności, ale nadal wrażliwa na to, że jeden wynik może być bardzo daleko od reszty. Przy mniej niż 20 obserwacjach miara ta nie jest stosowana - nie miałaby czego odrzucić i stałaby się zwykłą średnią.

- **n -** Liczba inwestycji, na których policzono dany wiersz. Każda miara ma własne n, bo nie każda ankieta zawiera komplet dat dla każdej procedury.

2. Etapy procesu inwestycyjnego mieszkań

Proces wytworzenia mieszkań jest złożony i wieloletni, obejmuje działania wielu podmiotów – począwszy od miast, które instrumentami planowania przestrzennego określają przeznaczenie i parametry zabudowy działek inwestycyjnych, przez organy administracji, aż po podmioty prywatne tj. wykonawcę robót budowlanych, projektanta, i inwestora.

W raporcie nie analizujemy szczegółowo procesów decyzyjnych i założeń biznesowych po stronie firm deweloperskich – dotyczy to przykładowo procesów due diligence poprzedzających nabycie nieruchomości czy przekształceń podmiotowych, takich jak utworzenie spółek celowych dla realizacji inwestycji. Badanie koncentruje się na tych aspektach wytwarzania mieszkań, które obejmują czynności i procedury angażujące organy administracji, projektanta i wykonawcę robót budowlanych. **Na potrzeby tego badania podzieliliśmy proces inwestycyjny na 5 etapów, o następującej charakterystyce:**

Etap 0

Planowanie przestrzenne

W tym etapie przeanalizowaliśmy podstawy planistyczne realizacji inwestycji, takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (ULIM). Wczesny etap funkcjonowania Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych (**ZPI**), czyli szczególnej formy planu miejscowego uchwalanej na wniosek inwestora, nie pozwolił na pełną ocenę efektywności czasowej tej procedury.

O ile ULIM oraz ZPI stanowią procedury wszczynane na wniosek inwestora, w przypadku MPZP proces ich uchwalania oraz zmiany stanowi co do zasady działanie inicjowane przez gminę, w którym inwestor może uczestniczyć, składając wnioski i uwagi, równie dobrze może jednak pojawić się w momencie uchwalenia MPZP, kiedy dokonuje nabycia działki inwestycyjnej (to najczęściej występujący model biznesowy nabywania gruntów). Ambicją raportu było ukazanie efektywnego czasu niezbędnego do powstania w Polsce mieszkania niezależnie od przyjętego modelu biznesowego, w związku z tym za niezbędne uznano przeanalizowanie procedur MPZP toczących się bez udziału inwestora – ich efektywność czasowa jest bowiem elementem odpowiedzi na pytanie o długość procesu inwestycyjnego na przykład w przypadku, w którym miasto decyduje się na zagospodarowanie nowej dzielnicy czy terenu (Wolne Tory w Poznaniu, tereny po lotnisku Okęcie w Warszawie).

MPZP	WZ	ULIM	ZPI
Formalnie inicjuje gmina (również na podstawie wniosków inwestorów), uchwala rada gminy.	Postępowanie administracyjne – formalnie inicjuje inwestor, decyzja administracyjna wójta (burmistrza, prezydenta miasta).	Formalnie inicjuje inwestor, uchwala rada gminy.	Formalnie inicjuje inwestor, uchwala rada gminy (szczególna forma MPZP).
Opisane w ramach Etapu 0.	Opisane w ramach Etapu 1.	Brak przypadków występowania w badanych sprawach, przytoczono dane statystyczne. Ustawa utraciła moc 31.08.2026.	Brak przypadków występowania w badanych sprawach – instytucja stosowana od 24.09.2023.

Etap 1

Przed pozwoleniem na budowę

W tym etapie uwzględniliśmy czas trwania procedur niezbędnych do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Prawo budowlane wskazuje, iż do wniosku o pozwolenie na budowę należy załączyć projekt budowlany oraz opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, w tym wymagane przepisami odrębnymi. Liczba i zakres tych procedur silnie się różnią w zależności od parametrów i lokalnych uwarunkowań inwestycji.

W ramach ankiety zapytaliśmy o czas trwania następujących decyzji i uzgodnień: decyzja o warunkach zabudowy (WZ), **decyzja środowiskowa** (DŚ), **pozwolenie na rozbiórkę, pozwolenie wodnoprawne, zgłoszenie wodnoprawne,** uzgodnienie projektu zagospodarowania działki z właściwym zarządcą drogi w zakresie możliwości połączenia działki z drogą publiczną, procedurę zawarcia **umowy drogowej,**

uzyskanie decyzji o **zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej** (ZRID), **decyzja podziałowa, zezwolenie na wycinkę drzew lub krzewów,** decyzja zatwierdzająca **dokumentację geologiczno-inżynierską** (DGI), warunki techniczne przyłączenia do sieci (WT): wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, cieplnej oraz gazowej, **decyzja ustalająca plan remediacji** historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, **uzgodnienia z konserwatorem zabytków, decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej,** wypis z rejestru gruntów (EGiB) oraz wypis z MPZP, uzgodnienia dot. **przebudowy mediów** (sieci zewnętrzne poza terenem inwestycji) - dalej łącznie jako: **„dokumenty procesu inwestycyjnego".**

Ponieważ znaczną część wskazanych powyżej dokumentów można uzyskiwać równolegle, czas trwania tego etapu liczono od dnia złożenia pierwszego wniosku o dowolny dokument z listy do dnia poprzedzającego złożenie wniosku o pozwolenie na budowę.

Wybrane dokumenty procesu inwestycyjnego należy uzyskać sekwencyjnie. Przykładowo, jeśli brak jest MPZP, a planowana inwestycja ma planowane garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów o powierzchni powyżej 1 ha, czyli o skali około 250-300 mieszkań, najpierw konieczne jest uzyskanie decyzji środowiskowej, wówczas do wniosku o DŚ trzeba złożyć bardzo obszerne opracowanie - kartę informacyjną przedsięwzięcia, która musi być poprzedzona badaniem gruntu, inwentaryzacją przyrodniczą, następnie inwestor może uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, a następnie na bazie uzyskanych dokumentów zaprojektować w projekcie budowlanym szczegółowo zamierzenie inwestycyjne by złożyć wniosek o decyzję o pozwoleniu na budowę.

Etap 2

Pozwolenie na budowę

W tym etapie badaliśmy rzeczywisty czas oczekiwania na uzyskanie pozwolenia na budowę, uwzględniający również okresy, które zgodnie z ustawą nie są liczone do czasu załatwienia sprawy, takie jak np. oczekiwanie na uzupełnienie wniosku przez inwestora, zawieszenie postępowania z innych przyczyn etc. Pozwolenie na budowę obejmuje udział stron, które mogą zaskarżyć wydane pozwolenie, co wydłuża procedurę o okres niezbędny do rozpatrzenia odwołania. Z tego powodu wyróżniliśmy etapy:

- **Etap 2a:** decyzja PnB (wniosek – ostateczność bez odwołań)
- **Etap 2b:** procedura odwoławcza (wydanie – prawomocność)

Etap 3

Roboty budowlane

W tym etapie badaliśmy czas od pierwszego wpisu w dzienniku budowy do daty kończącej procedurę uzyskania ostatecznej **decyzji o pozwoleniu na użytkowanie** (PnU). Cały Etap 3 podlega kontroli nadzoru budowlanego - jeszcze przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor jest obowiązany zapewnić sporządzenie projektu technicznego, powołanie kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego, którzy dokonują wpisów w dzienniku budowy. Decyzja PnU wydawana jest na wniosek po dokonaniu ostatniego wpisu do dziennika budowy, opracowaniu dokumentacji powykonawczej na projekcie budowlanym i technicznym. Odbiór budynku przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego następuje po sprawdzeniu możliwości dopuszczenia do użytkowania przez straż pożarną i sanepid (np. próbki wody i szczelności).

Etap 4

Zakończenie inwestycji

W tym etapie badaliśmy czas od uzyskania decyzji PnU i wystąpienia z wnioskiem o zaświadczenie o samodzielności lokali do zawarcia pierwszego aktu notarialnego przeniesienia własności mieszkania. **W badaniu przyjęto jako zakończenie inwestycji przeniesienie pierwszego mieszkania, aby wyłączyć z badania czas wyprzedawania całej oferty. Dzięki temu, wyniki dotyczące czasu trwania tego etapu nie są zależne od biznesowych decyzji poszczególnych inwestorów (od których może zależeć tempo sprzedaży), a skupiają się – zgodnie z celami badania – na czynnościach formalno-prawnych.** W szczególności, ten etap jest uregulowany przez ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu[4], która określa prawa i obowiązki nabywców i deweloperów, m.in. przesłanki odstąpienia od umowy oraz obowiązek załączenia harmonogramu inwestycji (czasu trwania poszczególnych faz etapu budowy np. wykop, fundamenty, montaż okien).

[4] Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 880).

3. Ile powinien trwać proces inwestycyjny – przepisy prawa

Obowiązujące w Polsce przepisy prawa administracyjnego ustanawiają maksymalne terminy załatwienia większości spraw w postępowaniach składających się na proces inwestycyjny. Ogólne regulacje procedury administracyjnej wskazują na obowiązek załatwienia sprawy niezwłocznie, nie później niż w ciągu 1 miesiąca, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – 2 miesięcy. Terminy te są instrukcyjne, ich przekroczenie nie powoduje w szczególności skutku w postaci milczącej zgody organu wobec wniosku inwestora.

Przepisy szczegółowe ustanawiają odrębne terminy załatwiania wybranych spraw z Etapów 1 i 2, i tak:

- **decyzja o warunkach zabudowy** – 90 dni (dla wybranych rodzajów inwestycji – 21 dni, nie dotyczy zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego);

- **pozwolenie na budowę** – 65 dni (dla zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego);

- uzgodnienia, zgody i opinie niezbędne do pozwolenia na budowę na podstawie przepisów szczególnych – 14 dni (wyjątkowo: pod rygorem uznania braku zastrzeżeń do przedmiotu opiniowania, uzgadniania bądź zgody).

Do tak określonych terminów nie wlicza się szeregu okresów występujących w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Dotyczy to przede wszystkim terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów niektórych doręczeń, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Inwestorowi przysługują w postępowaniu administracyjnym środki prawne związane z przekroczeniem ww. terminów, w szczególności prawo wniesienia ponaglenia. W przypadku niektórych decyzji (m.in. pozwolenie na budowę) przekroczenie ustawowego terminu związane jest ponadto z wymierzeniem organowi kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki.

Sprawy, które w procesie inwestycyjnym nie są załatwiane w postępowaniu administracyjnym, najczęściej nie mają ustawowo określonych terminów załatwienia. Dotyczy to w szczególności Etapu 0. **W Polsce brak jest terminów ustawowych dotyczących uchwalania albo zmiany planu miejscowego.** Wyjątkiem jest tryb uchwalania Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, dla którego termin uchwalenia określono na etapie procedowania przed radą gminy – na 2 miesiące. Jest to termin instrukcyjny, zaś dominujący czasowo etap postępowania przed organem wykonawczym gminy nie jest nim objęty. Drugi wyjątek to termin rozpatrzenia wniosku inwestora w ramach specustawy mieszkaniowej – wynosił on 60 dni.

4. Wyniki badania

W poprzednim rozdziale opisano, ile czasu według przepisów prawa powinien trwać proces inwestycyjny dla inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych. Dane te należy zestawić z wynikami badania dotyczącymi efektywnego czasu, jaki zajmuje inwestorowi doprowadzenie inwestycji mieszkaniowej do etapu, kiedy może zaspokajać potrzeby mieszkaniowe.

4.1. Etap 0 Planowanie przestrzenne

Plan miejscowy

Wyniki badania PZFD

Analiza danych inwestycji będących przedmiotem badania wskazuje, że w 45 sprawach na 66 przeanalizowanych podstawą procesu inwestycyjnego był plan miejscowy. Średni czas procedowania MPZP mierzony na próbie 29 inwestycji wyniósł **8 lat i 5 miesięcy.** Proces uchwalania połowy z tych planów zamykał się w przedziale **od 4,5 do 11,5 roku.** Etap był mierzony od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia MPZP do daty uchwalenia MPZP. W badanej próbie nie podejmowano działań mających na celu zmianę MPZP.

MPZP w badanych miastach pozostaje główną podstawą inwestowania. W grudniu 2020 roku zaledwie 40% powierzchni m.st. Warszawy była pokryta obowiązującymi MPZP[5], na dzień 1 września 2026 r. te statystyki są dużo lepsze i obejmują 70,64% powierzchni miasta[6]. Kraków na dzień 1 sierpnia 2026 r. ma 82,5% powierzchni pokryte MPZP[7], na 31 grudnia 2020 r. było to 68,7% powierzchni[8].

Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Źródłem danych o czasie uchwalania planów miejscowych jest badanie statystyczne *PZP-1 - sprawozdanie o stanie lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego*[9] opracowywane corocznie przez GUS na podstawie danych przekazywanych przez wszystkie polskie gminy. W oparciu o wyniki badania za rok 2025 można stwierdzić dla procedur planistycznych wszczętych przed 24 września 2023 r.:

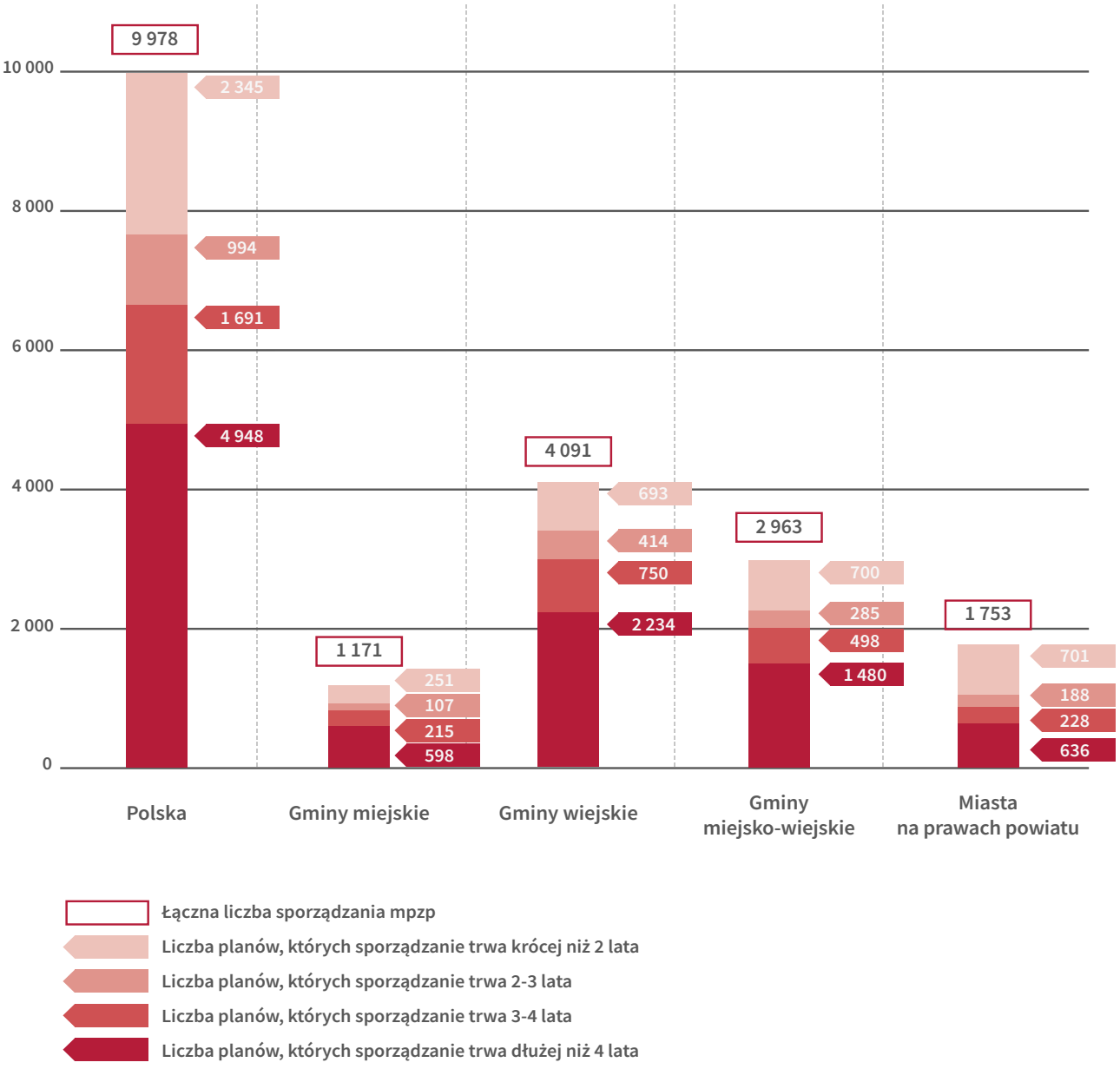
- Warszawa – 127 procedur uchwalenia/zmiany MPZP w toku, z czego: 83,5% trwa dłużej niż 4 lata; brak procedur poniżej 2 lat, 10% procedur trwa 2-3 lata, 6% procedur trwa 3-4 lata.

- Kraków – 36 procedur uchwalenia/zmiany MPZP w toku, z czego 50% trwa dłużej niż 4 lata; brak procedur poniżej 2 lat, 14% procedur trwa 2-3 lata, 36% procedur trwa 3-4 lata.

[5] https://architektura.um.warszawa.pl/statystyki
[6] https://architektura.um.warszawa.pl/-/miejscowe-plany-zagospodarowania-przestrzennego
[7] https://www.bip.krakow.pl/planowanieprzestrzenne
[8] https://www.nik.gov.pl/plik/id,25648,vp,28421.pdf
[9] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/badanie-statystyczne---lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne

Dane Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w informacji pokontrolnej *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*[10] w oparciu o dane GUS przedstawiła dane dot. przewlekłości procedur planistycznych w podziale na rodzaje gmin.



Rysunek 1. Czas trwania procedur planistycznych, źródło: Najwyższa Izba Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf

[10] https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf

Badania M. Nowaka i P. Śleszyńskiego

W opracowaniu *Opóźnienia w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polskich gminach. Uwarunkowania i bariery*[11] M. Nowak i P. Śleszyński uzupełnili dane GUS dotyczące tempa prac planistycznych o wywiady pogłębione z wybranymi gminami, dzięki czemu uzyskali obraz przyczyn opóźnień w ocenie samorządowców. Z badań, dotyczących lat 2009-2020 wynika, że:

- opóźnienia w procedowaniu planów nie wynikają z uwarunkowań kształtowania się np. regionów historycznych lub współczesnego podziału na centra rozwojowe i peryferia;
- najwyższy udział planów z wyraźnym opóźnieniem sporządzania dotyczył największych miast;
- główne powody przedłużania procedury w ocenie samorządowców to: konsultacje społeczne, problemy

z uzgadnianiem projektów planów, zmiany przepisów oraz zbyt duża liczba procedur w stosunku do możliwości kadrowych urzędu;

- większość badanych przedstawicieli gmin oceniła, że efektem przedłużającej się procedury planistycznej nie są znaczące zmiany w projektach planów.

Zintegrowany Plan Inwestycyjny

ZPI jest w istocie metodą uchwalenia planu miejscowego. Wniosek o uchwalenie ZPI składa inwestor, jego elementem jest w każdym przypadku inwestycja główna oraz – stanowiąca element oferty inwestora wobec gminy – inwestycja uzupełniająca, służąca wykonywaniu zadań własnych gminy. Wykonanie inwestycji zapewnia umowa urbanistyczna. W 2026 r. weszły w życie zmiany ustawowe nakierowane na uproszczenie i przyspieszenie procedury ZPI.

Żadna z badanych inwestycji nie była realizowana w oparciu o ZPI.

Wnioski o uchwalenie planu w trybie ZPI można składać od 24 września 2023 r., mimo to w początkowym okresie instytucja ta nie cieszyła się dużą popularnością. Dynamika stosowania tej instytucji w obu badanych miastach jest silnie zróżnicowana.

W Warszawie, z uwagi na korzystanie ze specustawy mieszkaniowej, w dacie opracowywania raportu trwał proces finalizowania kilkunastu wniosków ULIM, w związku z tym władze miasta podkreśliły, że nowe wnioski o ZPI nie będą w okresie przejściowym procedowane. Dotychczas w Warszawie nie uchwalono planu miejscowego w trybie ZPI.

Z kolei w Krakowie, który nie korzystał ze specustawy mieszkaniowej (brak zgody politycznej na stosowanie tego trybu) wnioski o ZPI są rozpatrywane od 2023 r., co zaowocowało uchwaleniem w 2026 roku pierwszego planu miejscowego, który przeszedł ścieżkę ZPI – plan „Bronowice Małe – Rondo Ofiar Katynia" został uchwalony 16 września 2026 roku, zaś wniosek o jego uchwalenie został złożony 16 maja 2024 roku, co daje efektywny czas procedury ustawowej wynoszący 28 miesięcy. Procedurze towarzyszyło zawarcie umowy urbanistycznej na mocy której inwestor prywatny zobowiązał się do realizacji inwestycji uzupełniających wycenionych na kwotę 23 mln zł, obejmujących m.in. budowę kładki pieszo-rowerowej do przystanku SKA Kraków Bronowice, układ drogowy, park miejski oraz przekazanie środków na mieszkania komunalne. W trakcie procedowania pozostaje w Krakowie 39 innych wniosków.

[11] https://studreg.uw.edu.pl/dane/web_sril_files/2008/2023_2_nowak_sleszynski.pdf



Specustawa mieszkaniowa

Analizę w zakresie funkcjonowania specustawy mieszkaniowej oparto o inwestycje realizowane w Warszawie, brak bowiem przypadków zastosowania tej ustawy w Krakowie. Żadna ze spraw analizowanych na potrzeby raportu nie obejmowała zastosowania specustawy mieszkaniowej, w związku z czym dane w tej sekcji prezentowane są w odniesieniu do wszystkich stołecznych inwestycji. Na potrzeby analizy podzielono procedurę na dwa etapy:

- **etap pre-wnioskowy,** nieuregulowany w ustawie, wymagany na poziomie regulacji miejskich, mający na celu wypracowanie koncepcji inwestycji głównej oraz inwestycji towarzyszącej między inwestorem a miastem[12];

- **etap ustawowy,** składający się ze złożenia wniosku, przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych, opiniowania i uzgodnień oraz rozpatrzenia wniosku przez radę miejską.

Czas trwania etapu pre-wnioskowego, w związku z brakiem oficjalnych danych, został oszacowany metodą ekspercką, przez wywiady z ekspertami zaangażowanymi w te procedury. Średni czas trwania etapu pre-wnioskowego wynosi **18 miesięcy.**

Etap ustawowy określono na podstawie publicznie dostępnych danych z Biuletynu Informacji Publicznej, w którym znajduje się ogół dokumentacji tego etapu procedury, dla 16 zakończonych procesów. Średni czas procedowania wniosku wynosi w oparciu o te dane **96 dni.**

Łącznie średni czas trwania procedury specustawowej wynosi 21 miesięcy od dnia podjęcia wstępnych rozmów z miastem do dnia podjęcia uchwały ULIM.

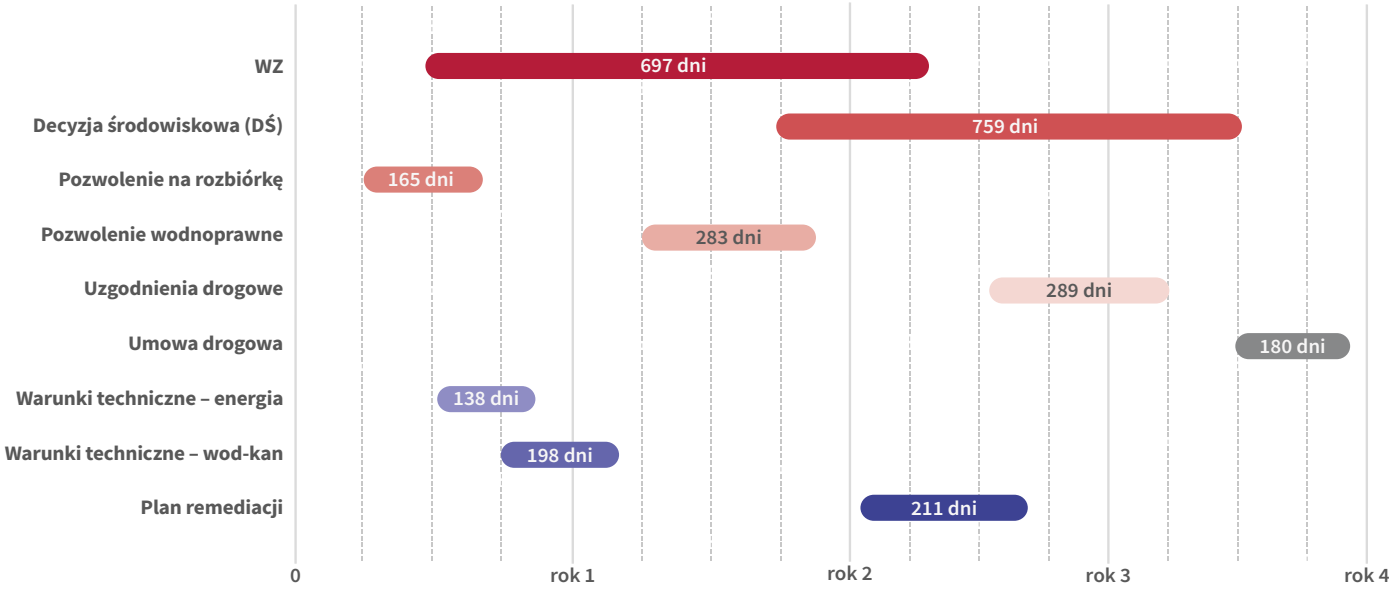
[12] https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/48556391/Instrukcja+Dialog+dost%C4%99pna.pdf/c5a6236c-5831-6e60-8007-abacfda60323?t=1650026307794

4.2. Etap 1
Przed pozwoleniem na budowę

Prawo budowlane wymaga, aby do wniosku o pozwolenie na budowę załączyć projekt budowlany oraz wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty wynikające z przepisów odrębnych – zakres wymaganych dokumentów uzależniony jest od specyfiki inwestycji.

Trudność w badaniu i ocenie tego etapu wynika przede wszystkim z możliwości realizowania określonych procedur równolegle, zależnie nie tylko od wprost określonych wymogów przepisów prawa, ale również od przyjętych w miastach praktyk. Oto przykładowy schemat równoczesności czynności w Etapie 1 w jednej z badanych inwestycji:

Etap 1 - równoczesność procedur poprzedzających złożenie wniosku o PnB w jednej z badanych inwestycji



Łączny czas Etapu 1 (przykład):
3 lata i 3 miesięce

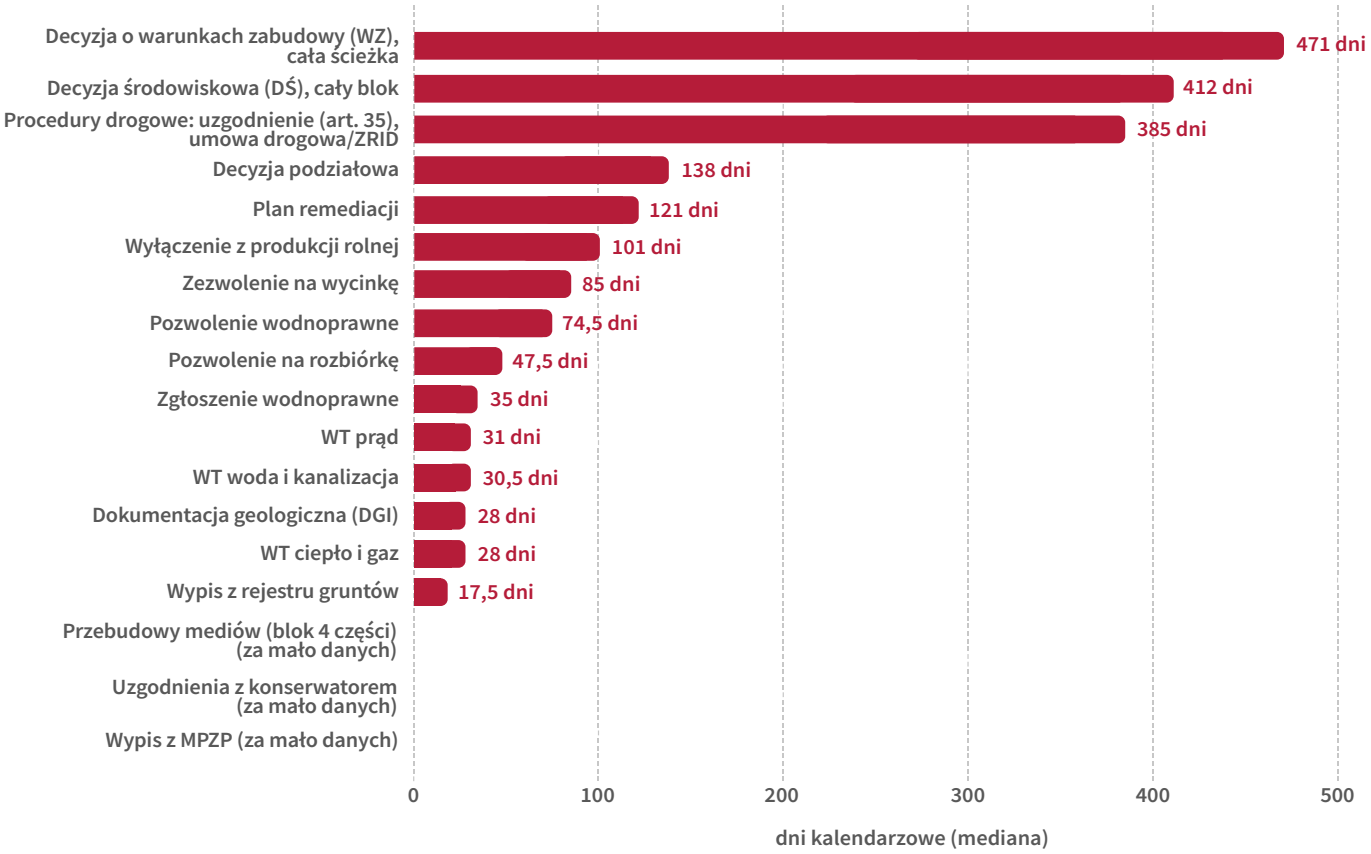
Nakładanie się procedur (przykład):
WZ < > Warunki techniczne – energia **(138 dni)**
WZ < > Warunki techniczne – wod-kan **(198 dni)**
WZ < > DŚ **(254 dni)**
DŚ < > Plan remediacji **(211 dni)**

Średni czas trwania Etapu 1 wyniósł w badaniu **1 rok i 8 miesięcy,** przy czym w przypadku co dziesiątej inwestycji trwał on ponad **3 lata i 5 miesięcy.**

Najdłuższymi zidentyfikowanymi na tym etapie procedurami są: zawarcie umowy drogowej, uzyskanie decyzji środowiskowej oraz uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

Czas trwania procedur zależnych

Typowy czas całej procedury, od pierwszej do ostatniej daty: mediana w dniach



Umowa drogowa

Policzona dla 31 z badanych 66 inwestycji - trwająca średnio **1 rok,** ale w przypadku co czwartej inwestycji ponad **17 miesięcy.** Dla procedur drogowych - jednej z najdłuższych pozycji rankingu - ankieta zbierała także przyczyny opóźnień. Wśród 24 ankiet, które je wskazały, dominują: kwestie organizacyjne urzędów (13 wskazań/54%), spory kompetencyjne (11 wskazań/46%), dodatkowe uzgodnienia z gestorami sieci (10 wskazań/42%), spory o zakres inwestycji (9 wskazań/38%). Respondenci mogli wskazać kilka przyczyn naraz.

W Warszawie inwestorzy realizujący nowe osiedla, biurowce czy obiekty handlowe są zobowiązani do zapewnienia odpowiedniej przebudowy układu drogowego obsługującego ich inwestycję, co wymaga współpracy z właściwym zarządcą drogi. Zasady tej współpracy zostały ujednolicone pod koniec 2021 r. *Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1715/2021 z 19 października 2021 r.*, które wprowadziło uproszczoną procedurę określania udziału inwestora w realizacji inwestycji drogowych. Procedura obejmuje m.in. inwestorów obiektów handlowych o powierzchni powyżej 1 tys. m^2 oraz innej zabudowy o powierzchni powyżej 5 tys. m^2 (np. inwestycja skali 90 mieszkań). W badaniu widać, że od 2022 roku ta procedura stanowi w zasadzie stały element inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej. W Krakowie również obowiązuje podobne *Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr 1555/2026 z dnia 23 lipca 2026 r.* w sprawie określenia zakresu inwestycji drogowych oraz zasad zawierania umów określających warunki budowy lub przebudowy dróg publicznych przez inwestorów inwestycji niedrogowych oraz powołania zespołu ds. współpracy z inwestorami inwestycji niedrogowych, dla wszystkich inwestycji wg rodzaju zabudowy: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa jednorodzinna, pozostała zabudowa (tj. handlowa, hotelowa, usługowa, biurowa i inna działalność gospodarcza).



Decyzja środowiskowa (DŚ)

Występująca w 11 z badanych 66 inwestycji - trwająca typowo **14 miesięcy,** z czego co czwarte postępowanie trwało ponad **1 rok i 7 miesięcy,** a w dwóch skrajnych przypadkach ok. **3 lat i 10 miesięcy.** Powodami wydłużeń postępowań były m.in. aktywność organizacji społecznych w postępowaniach (odwołania od wydanej decyzji). Obowiązek uzyskania DŚ dla inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej skali ok. 250-300 mieszkań wynika z rozporządzenia niezależnie czy inwestycja jest realizowana na terenach poprzemysłowych, innych wcześniej zagospodarowanych czy na terenach nieużytków.

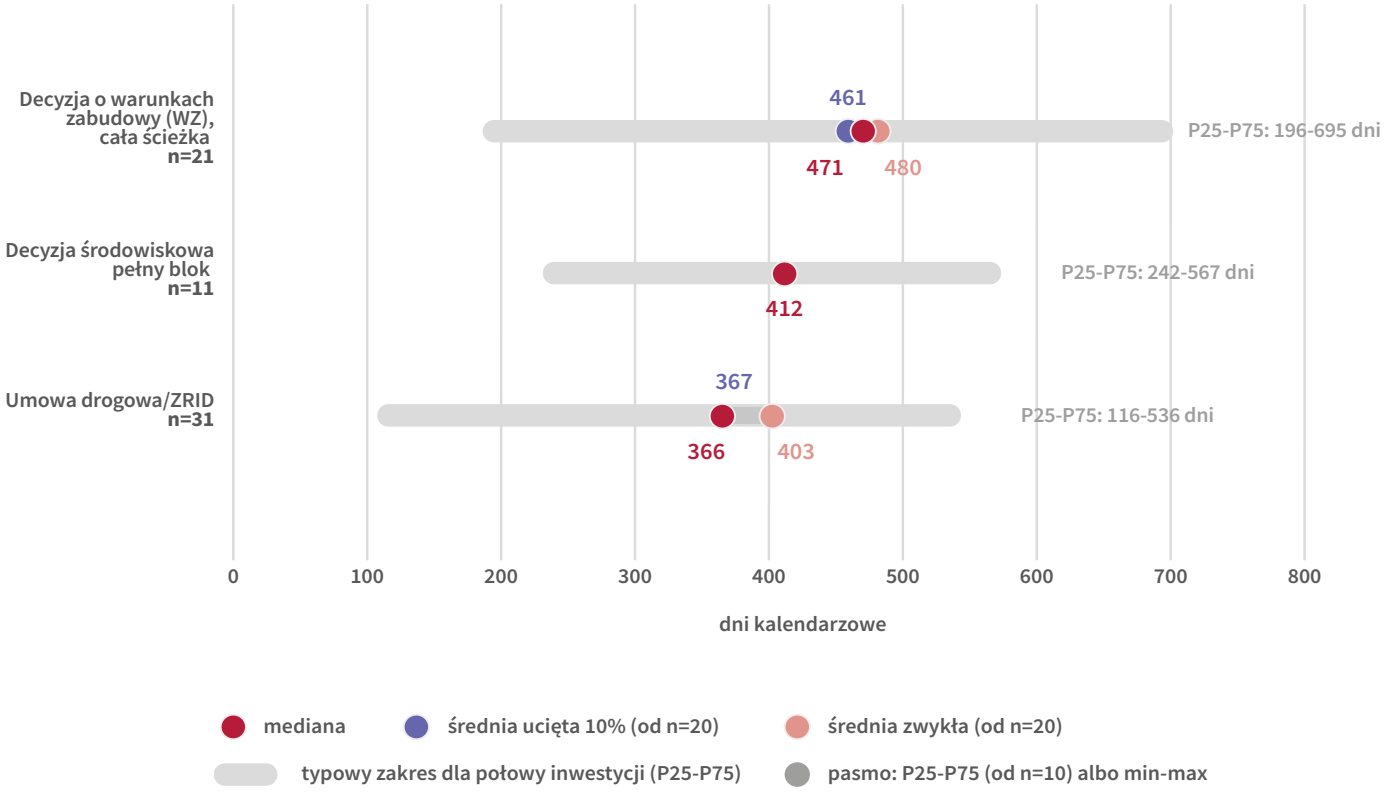


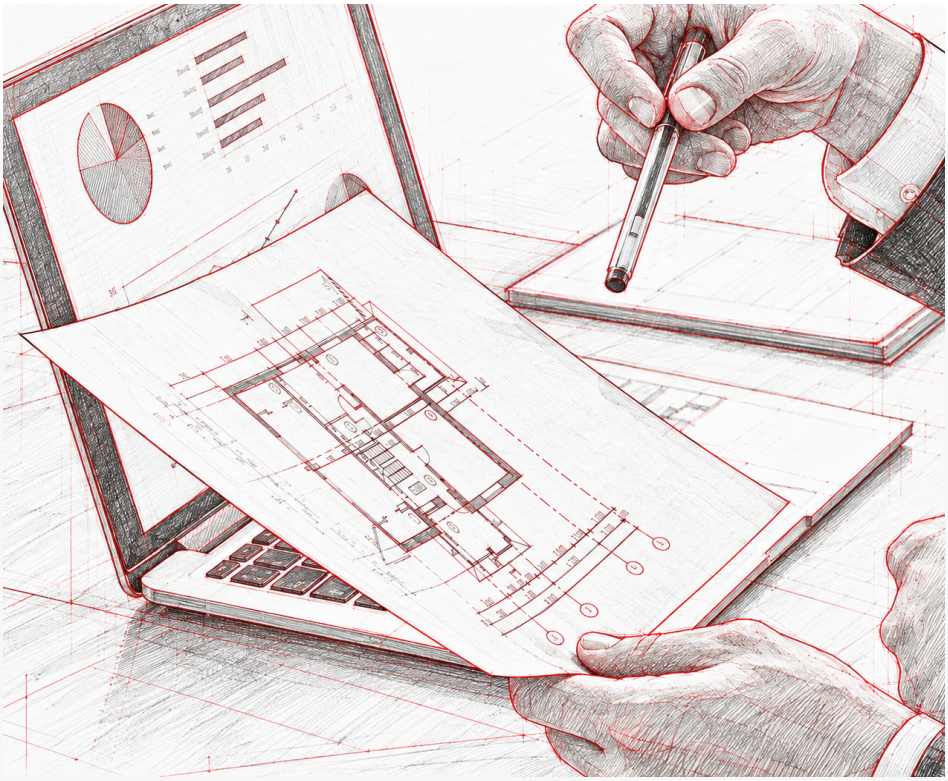
Warunki zabudowy (WZ)

Występująca w 21 z badanych 66 inwestycji - **trwająca średnio 15 miesięcy (461 dni),** co czwarta trwała **blisko 2 lata.** Zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy w badanym okresie nie ulegały jeszcze zasadniczej modyfikacji wprowadzonej reformą planowania przestrzennego z 2023 roku. Określenie warunków zabudowy terenu podlega w dużym zakresie uznaniu, co przejawia się m.in. w możliwości określenia parametrów zabudowy odmiennie niż stanowiąca zasadę średnia parametrów otoczenia, jeżeli wynika to z wymagań ładu przestrzennego.

Wąskie gardła procesu inwestycyjnego

Najdłużej trwające procedury: mediana, średnia ucięta 10% i średnia zwykła według progów publikacji





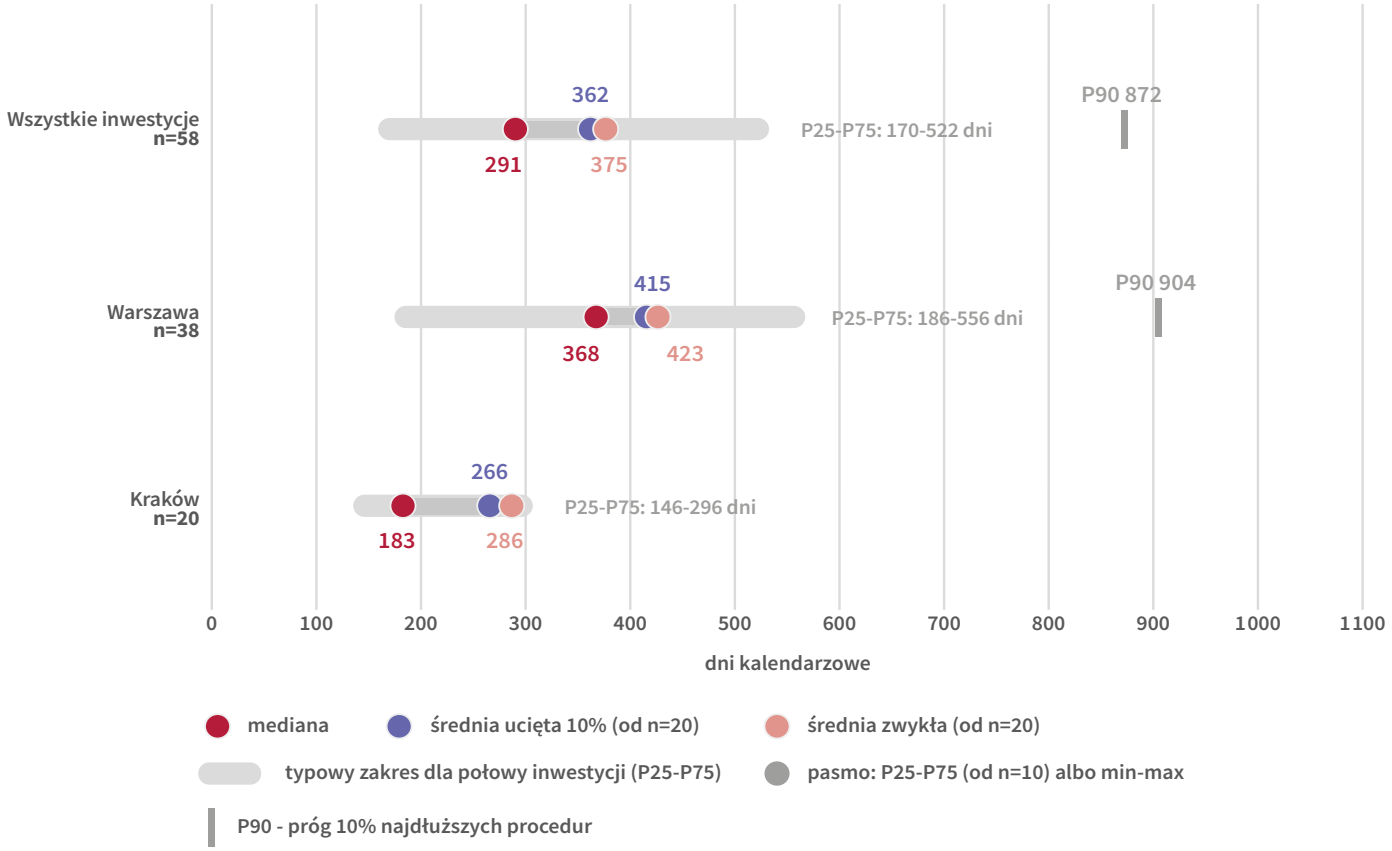
4.3. Etap 2
Pozwolenie na budowę

Wyniki badania PZFD

Czas trwania tego etapu w zbadanych inwestycjach wyniósł **średnio 1 rok.**

Czas trwania etapu 2 w Warszawie i Krakowie

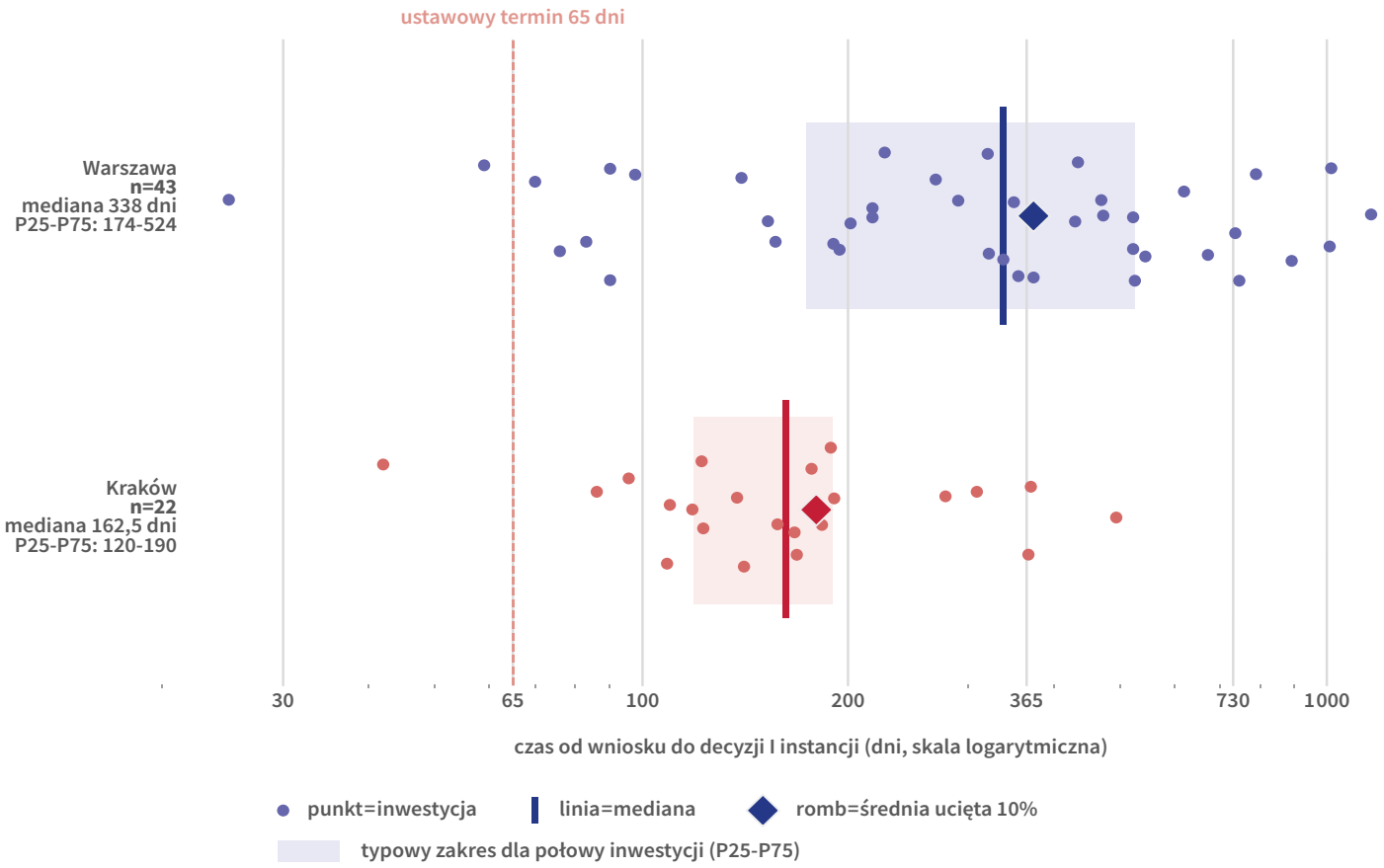
Porównanie miar etapu dla całej próby, Warszawy i Krakowa



W uwagach do zebranych ankiet inwestorzy zwracali uwagę, że w toku postępowania o pozwolenie na budowę organy wzywają inwestora o dodatkowe dokumenty, które nie są wymagane prawem, zaś wyjaśnianie wątpliwości wokół wezwań zajmuje co najmniej kilka tygodni - licząc czas na obieg korespondencji pocztą. Zatrzymanie biegu postępowania na ten okres powoduje formalne dotrzymanie ustawowego terminu postępowania.

Decyzje PnB, czas od wniosku do decyzji I instacji

Rozrzut czasu uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w I instacji, osobno dla Warszawy i Krakowa



Etap 2a: decyzja PnB

W przypadku braku odwołań (decyzja ostateczna) - średni czas wyniósł **10 miesięcy,** co czwarte postępowanie o pozwolenie na budowę trwało blisko 14 miesięcy, a co dziesiąte ponad **1 rok i 7 miesięcy.**





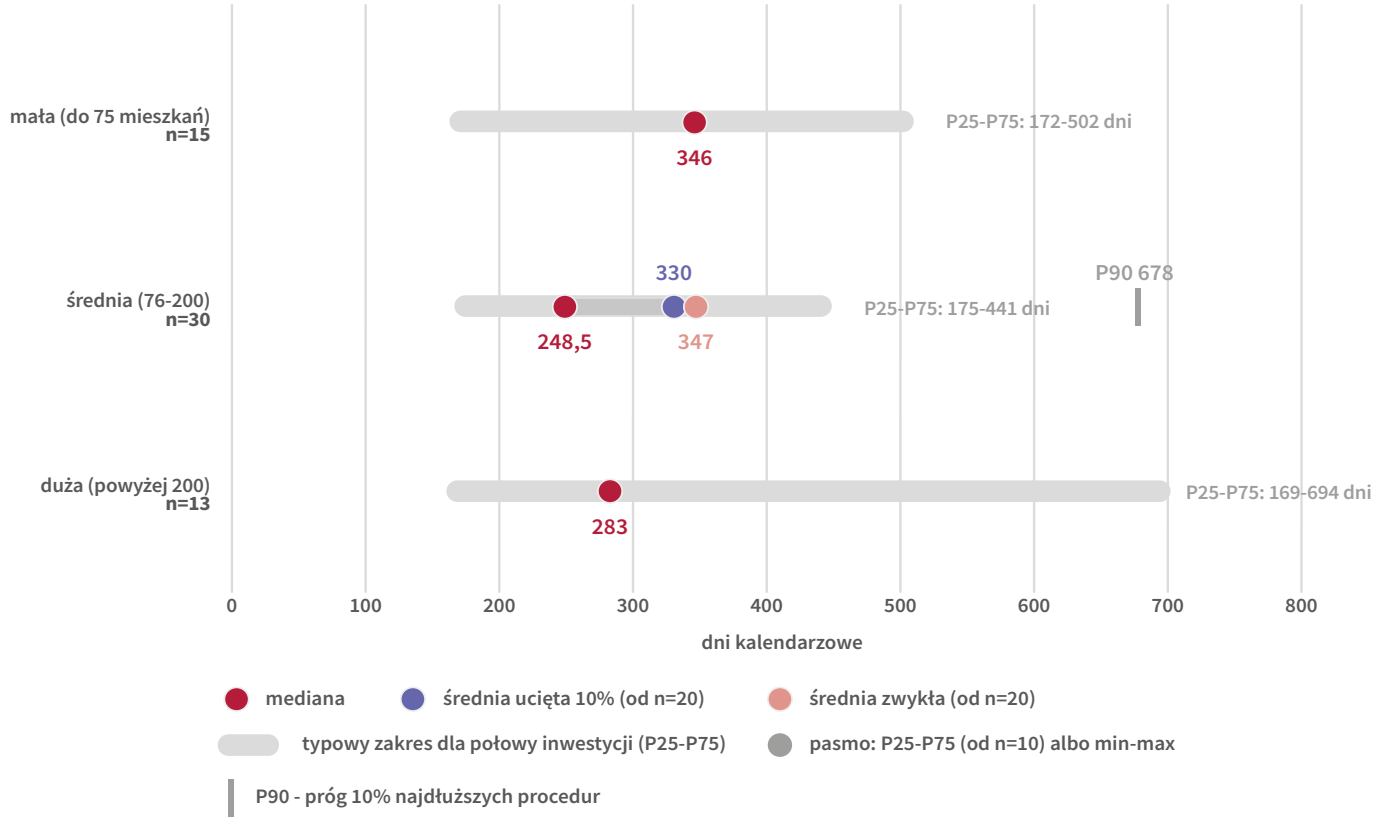
Etap 2b: procedura odwoławcza

Procedura odwoławcza (mierzona od wydania PnB do prawomocności) wyniosła w sześciu inwestycjach, w których wniesiono odwołanie, typowo **17 miesięcy.**

Etapy 2a i 2b częściowo się nakładają - czas uostatecznienia decyzji biegnie w terminie na wniesienie odwołania.

Czas uzyskania pozwolenia na budowę według wielkości inwestycji

Etap 2 (2a i 2b łącznie) w klasach wielkości: mediana, zakres P25-P75 i średnie według progów publikacji



Dane GUNB

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego upublicznił i rozbudował *Rejestr wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę*[13], dostępny wcześniej wyłącznie dla organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Rejestr GUNB odnosi się do identyfikatora działki ewidencyjnej, a więc do poszczególnych inwestycji.

W oparciu o udostępnione dane dla województw małopolskiego i mazowieckiego odfiltrowaliśmy dane dla kategorii XIII według Prawa budowlanego (pozostałe budynki mieszkalne, czyli bez budynków mieszkalnych jednorodzinnych), oraz do decyzji PnB wydanych w latach 2020-2026 r., dla Warszawy i Krakowa - tylko nowe decyzje bez zmian decyzji i decyzji przenoszących. Poniższe dane dotyczą efektywnego czasu postępowań. Warto nadmienić, że ww. rejestr zawiera wyłącznie rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne), które są rozstrzygnięciami wydanymi przez właściwy organ w I instancji - **co odpowiada Etapowi 2a w niniejszym raporcie.**

	Liczba decyzji PnB	Średni czas procedowania (dni)
Warszawa i Kraków	1 622	292
Warszawa	1 017	346
Kraków	605	201

	Rok wydania decyzji	Średni czas procedowania (dni)
Warszawa i Kraków	2020	201
Warszawa i Kraków	2021	258
Warszawa i Kraków	2022	281
Warszawa i Kraków	2023	273
Warszawa i Kraków	2024	309
Warszawa i Kraków	2025	399
Warszawa i Kraków	2026 - do 30.06.	374

	Rok wydania decyzji	Średni czas procedowania (dni)
Warszawa	2020	236
Warszawa	2021	307
Warszawa	2022	309
Warszawa	2023	294
Warszawa	2024	382
Warszawa	2025	514
Warszawa	2026 - do 30.06.	488

	Rok wydania decyzji	Średni czas procedowania (dni)
Kraków	2020	148
Kraków	2021	176
Kraków	2022	216
Kraków	2023	232
Kraków	2024	193
Kraków	2025	237
Kraków	2026 - do 30.06.	233

[13] **https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/**

4.4. Etap 3
Budowa: fizyczna realizacja i dopuszczenie do użytkowania

Wyniki badania PZFD

Średni czas trwania tego etapu to **23 miesiące.** Na dzień zakończenia badania czas budowy można było policzyć dla 23 inwestycji z próby 66. Wynika to z faktu, iż kryterium przyjęcia inwestycji do badania było wydane PnB w latach 2020-2026, zatem znaczna część inwestycji jest jeszcze w toku realizacji.

Dane GUS

Według danych GUS: przeciętny czas budowy nowego budynku mieszkalnego wielorodzinnego w I-II kw. 2026 r. wyniósł 27,9 miesięcy[14].

4.5. Etap 4
Zakończenie inwestycji

Koniec inwestycji dla dewelopera to moment, gdy klient staje się właścicielem mieszkania. Średni czas trwania tego etapu to **3 miesiące.** Jego datę końcową wyznacza przeniesienie własności pierwszego mieszkania: na dzień zakończenia ankietowania taką datę miało 21 z 66 inwestycji. Wynika to z faktu, iż kryterium przyjęcia inwestycji do badania było wydane PnB w latach 2020-2026, zatem znaczna część inwestycji jest jeszcze w toku sprzedaży, który w zależności od segmentu rynku i lokalizacji nie ma reguły, stąd badano czas do pierwszego aktu notarialnego, kiedy klient staje się właścicielem „własnego M".

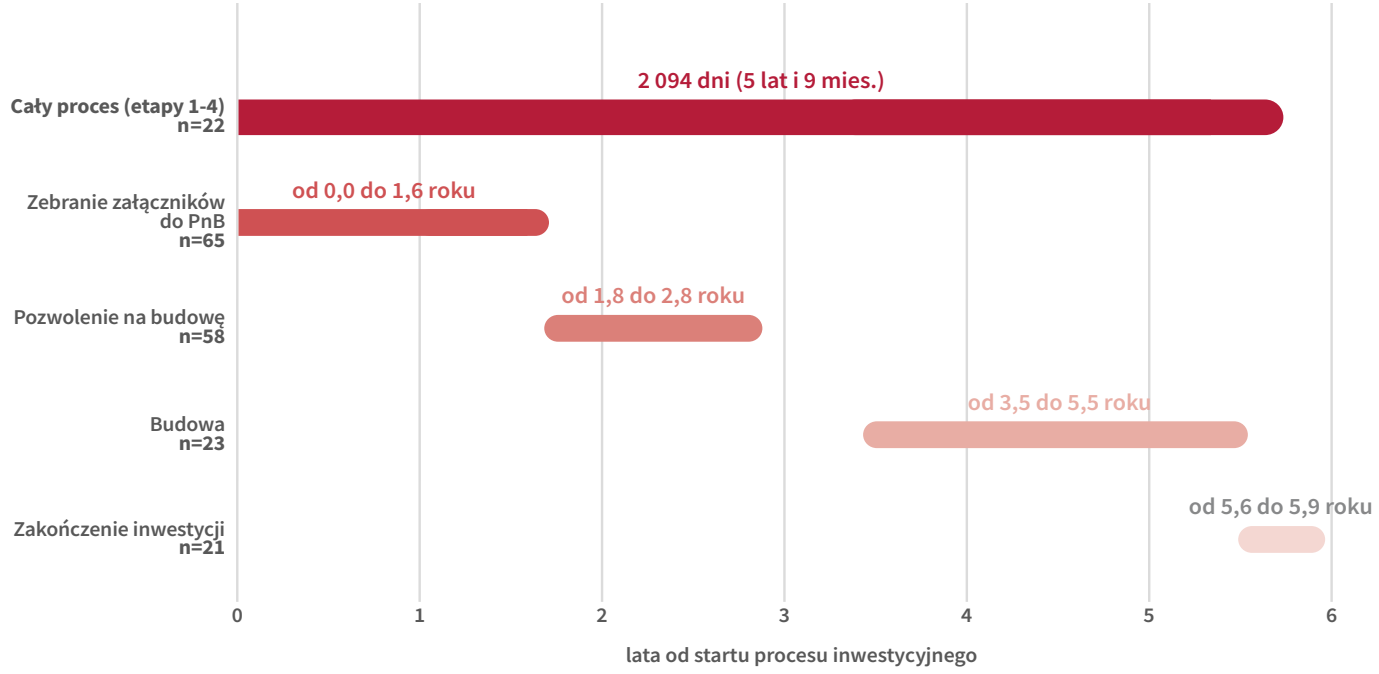
[14] https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-polroczu-2026-r-%2C13%2C31.html?utm_

4.6. Podsumowanie

Przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowej - bez uwzględnienia okresów oczekiwania na uchwalenie MPZP albo ULIM - zajmuje średnio **5 lat i 9 miesięcy,** a w przypadku co czwartej inwestycji **ponad 7 lat.** Do okresu tego wliczono czas uzyskiwania decyzji WZ, ponieważ jest on powiązany z realizacją innych procedur Etapu 1 (toczą się częściowo równolegle). Sytuacja taka nie występuje co do zasady w przypadku postępowania MPZP oraz ULIM[15].

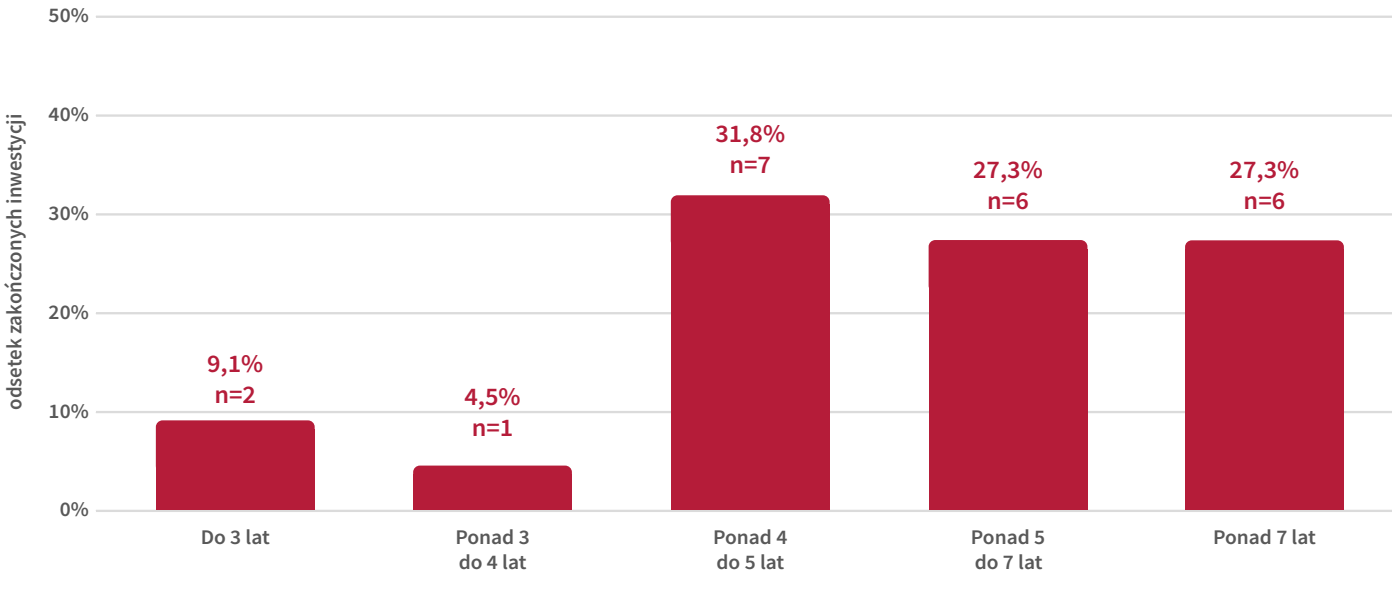
Etapy procesu inwestycyjnego

Typowe położenie etapów na osi czasu od startu procesu: średnie ucięte 10% początku i końca etapu, każdy etap na własnej próbie



Rozkład czasu pełnego procesu

Zakończone inwestycje z dostępnym czasem pełnego procesu (etapy 1-4): n=22



[15] Dla nowej procedury ZPI nowelizacja ustawy przewidziała możliwość równoległego procedowania decyzji środowiskowej, w badanych przypadkach nie występowały jednak procedury ZPI.

Okres oczekiwania na pozwolenie na budowę wynikający z danych statystycznych dla ogółu postępowań w Krakowie i Warszawie jest spójny z wynikami badania i wynosi **292 dni** (dotyczy etapu 2a).

Etap 0, tj. procedowanie aktu planowania przestrzennego innego niż decyzja WZ zajmuje w analizowanych sprawach średnio **8 lat i 5 miesięcy.** Źródła statystyczne wskazują, że w Warszawie 83,5% procedur uchwalania lub zmiany MPZP trwa dłużej niż 4 lata, wynik ten w Krakowie wynosi 50%.

Zestawienie średnich wyników dla Etapu 0 oraz Etapów 1-4 daje czas postępowania trwający **14 lat.** Podkreślenia wymaga, że w analizowanych sprawach odnotowano istotne czasowo pauzy w występowaniu analizowanych procedur pomiędzy uchwaleniem MPZP a przejściem do Etapu 1 – wynikają one z szeregu czynników, najczęściej do nabycia nieruchomości dochodzi w określonym okresie po uchwaleniu MPZP. Pauzy te nie zostały wliczone do wyników badań. Po wliczeniu tej swoistej „pauzy inwestycyjnej" wynik rośnie do **ponad 16 lat.**

Etapy procesu inwestycyjnego z planowaniem przestrzennym

Etap 0 na inwestycjach z datami uchwalenia nowego MPZP, etapy 1-4 na wszystkich inwestycjach; średnie ucięte 10%



5. Wnioski i rekomendacje

1. Zidentyfikowany łączny czas niezbędny do przeprowadzenia po stronie władz publicznych oraz inwestora czynności prowadzących do powstania mieszkania jest na tyle długi, że **istotnie ogranicza możliwość prowadzenia efektywnej polityki mieszkaniowej,** w szczególności uniemożliwia osiągnięcie materialnych rezultatów prowadzonych polityk, nawet w perspektywie dwóch kadencji parlamentarnych.

2. Opisane problemy procesu inwestycyjnego znajdują również zastosowanie do inwestycji publicznych, w formule **mieszkań komunalnych oraz TBS/SIM,** co potwierdza fakt, iż spółki TBS również korzystają z trybu specustawy mieszkaniowej, która ma zaadresować problem wieloletniego oczekiwania na zmianę przeznaczenia terenu m.in. w Warszawie i Łodzi[16].

3. Wyniki badania są spójne ze źródłami statystyki publicznej oraz innymi źródłami analiz czasu trwania procesu budowlanego mieszkań.

4. Podstawą adresowania problemu czasu trwania procesu inwestycyjnego powinno być **założenie docelowego czasu jego trwania i podejmowanie działań mających na celu osiągnięcie tego rezultatu.** Analogiczne kroki Unia Europejska podejmowała dotychczas w innych krytycznych politykach publicznych, np. w ramach Projektów Wspólnego Zainteresowania w obrębie infrastruktury przesyłu energii elektrycznej (założenie skrócenia procesu permittingu za pomocą trzech metod koordynacji do wyboru państw członkowskich: integrated scheme, coordinated scheme, collaborative scheme) do czasu określonego w drodze przepisu prawa jako docelowy[17].

5. Rekomenduje się podejmowanie działań w celu skrócenia terminów określonych w niniejszym raporcie według **podejścia terytorialnego,** które na poziomie polityki UE wyrażone jest przez wymaganie delimitowania **stref presji mieszkaniowej (areas under housing stress).** Dotychczasowe dane rynkowe wskazują, że obszarami takimi powinny zostać uznane co najmniej miasta wojewódzkie oraz ich bezpośrednie funkcjonalne otoczenie (MOF OW). Ujęcie terytorialne ułatwia wprowadzanie dalej idących rozwiązań prawnych skracających i upraszczających proces inwestycyjny. Podejście terytorialne do mieszkalnictwa jest postulatem wyrażanym w opracowaniach eksperckich, również w odniesieniu do delimitowania terenów, na których proces inwestycyjny mieszkań przebiegać ma efektywnie czasowo[18]. Krajowe doświadczenia wynikające z procesów rewitalizacji potwierdzają możliwość wprowadzenia szczególnych ułatwień w procesie inwestycyjnym dla obszarów problemowych.

6. Największy potencjał skrócenia procesu występuje w Etapie 0 (planowanie przestrzenne), Etapie 1 (przygotowanie wniosku o pozwolenie na budowę) oraz Etapie 2 (pozwolenie na budowę). Skrócenie Etapu 3 (budowa) jest ograniczone uwarunkowaniami technicznymi i organizacyjnymi; możliwe usprawnienia dotyczą m.in. wykorzystania prefabrykacji. Krótki czas trwania Etapu 4 (przeniesienie własności) nie wskazuje na konieczność zasadniczych zmian systemowych, poza usuwaniem sprzeczności w przepisach i poprawą efektywności działania organów.

[16] Warszawa - inwestycja TBS Warszawa-Południe przy ul. Grójeckiej, Łódź - inwestycja WTBS przy ul. Zielonej 46-50.
[17] art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia PR i Rady (UE) 2022/869 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zmiany rozporządzeń (WE) nr 715/2009, (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 oraz dyrektyw 2009/73/WE i (UE) 2019/944 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 347/2013.
[18] Nowak K., Pancewicz Ł., Arczyńska M., Janas K., 2025, Specjalne strefy mieszkaniowe. Rola miast w kształtowaniu kompleksowych obszarów mieszkaniowych, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

7. Wnioski i rekomendacje w podziale na Etapy inwestycji:

Etap 0 – Planowanie przestrzenne:

- **Reforma planowania przestrzennego:** raport powstał w okresie wdrażania reformy planowania przestrzennego, jej zmiany stanowią element omówienia w ramach rekomendacji, podkreślenia wymaga jednak, że w analizowanych sprawach reforma nie miała wpływu na długość procedur uchwalania MPZP albo wydawania decyzji WZ.

- **MPZP:** Podstawowa procedura uchwalania planów miejscowych jest długotrwała, co stanowi trend w większości państw Unii Europejskiej. Jednocześnie MPZP w rosnącej skali staje się podstawowym źródłem normatywizacji przeznaczenia i parametrów zabudowy nieruchomości, z uwagi na rosnący poziom pokrycia miast planami miejscowymi.

- **ULIM: Specustawa mieszkaniowa w Warszawie drastycznie skróciła procedurę planistyczną,** zachowując podstawowe elementy procesu, takie jak konsultacje społeczne oraz udział innych organów w opiniowaniu i uzgodnieniach (Kraków nie podjął żadnej takiej uchwały). Dla tej procedury przepisy nie przewidywały przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu uchwały. Analiza doświadczeń Warszawy wskazuje (mimo braku oficjalnej ewaluacji), że inwestycje realizowane w tym trybie nie odbiegają jakością czy parametrami urbanistycznymi od inwestycji opartych o plan miejscowy.

- Szczególnym rozwiązaniem ULIM, obecnie nie przeniesionym na inne podstawy planistyczne, pozostaje możliwość realizacji inwestycji wbrew ustaleniom polityki przestrzennej gminy dla przygotowanych terenów poprodukcyjnych czy pokolejowych, co stanowiło istotne narzędzie kontrolowanego przekształcania tych terenów na inne funkcje, pozwalające na przyspieszenie procesów planistycznych o co najmniej kilka lat[19].

- **ZPI:** Żadna z analizowanych inwestycji nie powstała w oparciu o ZPI. Zintegrowany Plan Inwestycyjny może stać się efektywnym czasowo instrumentem konsumującym doświadczenia ULIM oraz stanowiącym istotny ilościowo tryb uchwalania/zmiany MPZP. Wymaga to jednak szybkiej ewaluacji pierwszych doświadczeń stosowania ZPI, w tym analizy czasu całego procesu, obejmującego również rozbudowane procedury przedwnioskowe (m.in. Warszawa, Poznań).

[19] Parlament Europejski w rezolucji z 10 marca 2026 r. podkreśla, że „nadające się do zamieszkania tereny poprzemysłowe stanowią dodatkowy zasób gruntów miejskich pod ewentualną zabudowę; wzywa państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do mapowania terenów poprzemysłowych na swoim terytorium, które mogłyby zostać przekształcone w tereny pod zabudowę mieszkaniową, oraz do wprowadzenia „paszportów terenów poprzemysłowych", określających warunki, na jakich tereny poprzemysłowe byłyby automatycznie przekształcane w planach urbanistycznych w tereny pod zabudowę mieszkaniową", https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202604004.

W Krakowie w toku jest 40 zintegrowanych planów inwestycyjnych[20], w Warszawie zaledwie 1 (procedowanie ZPI jest częściowo wstrzymane z uwagi na konieczność uchwalenia planu ogólnego)[21]. Nowelizacja zasad wydawania ZPI dokonana w 2026 roku istotnie zwiększyła efektywność czasową tego narzędzia, wprowadzając instrukcyjne terminy dla części etapów i upraszczając procedurę. Obecnie w odniesieniu do ZPI można wskazać następujące najważniejsze rekomendacje:

- konieczność wskazywania przez inwestora inwestycji uzupełniającej na samym początku procedury wymaga rozbudowanej i czasochłonnej procedury przedwnioskowej - mogłaby ona zostać zastąpiona mechanizmem wypracowywania tej inwestycji po złożeniu wniosku;
- instrukcyjny termin na całą procedurę pozwoliłby na oparcie harmonogramów inwestycji o czytelne kryteria, mechanizm ten skutecznie zadziałał w przypadku ULIM;
- brak podstaw prawnych do prostej (szybkiej) zmiany ZPI w przypadku np. potrzeby nieznacznego przesunięcia linii zabudowy;
- konieczność negocjowania umowy urbanistycznej oraz wskazywania inwestycji uzupełniającej dla inwestycji mieszkaniowych TBS/SIM jest bezcelowa i istotnie komplikuje procedurę ZPI;
- na poziomie miast – kluczowe jest określenie i stosowanie efektywnej czasowo procedury przedwnioskowej, pozwalającej na wstępne określenie podstawowych parametrów inwestycji oraz zaangażowanie niezbędnych podmiotów.

- **Uproszczona zmiana MPZP:** instytucja ta ma bardzo wąski zakres zastosowania, pozostając bez znaczenia dla dostępności mieszkań. Rekomenduje się:
  - w strefach presji mieszkaniowej uproszczona zmiana MPZP powinna zostać rozszerzona na poważniejsze zmiany dotyczące przeznaczenia mieszkaniowego wielorodzinnego (MW), np. w szerszym zakresie zmieniać parametry zabudowy, pozwalać na zmianę przeznaczenia z usługowego czy produkcyjnego na mieszkaniowe;
  - procedura uzyskiwania zgody wojewody na zastosowanie uproszczonego trybu jest zbyteczna i ogranicza potencjał czasowy tego rozwiązania.

Etap 1 – Przed pozwoleniem na budowę:

- **Wielość procedur** realizowanych w tym etapie, ich rozproszenie pomiędzy właściwość różnych organów i zróżnicowane podstawy prawne są przyczyną opóźnień, które skutkują długim czasem trwania Etapu 1, przekraczającym wielokrotnie ustawowe terminy załatwienia spraw.

- **Etap 1 ma wyraźne wąskie gardła, omówione poniżej.**

- **Decyzja o warunkach zabudowy.** Badanie wskazuje, że podlegająca powszechnej krytyce decyzja o warunkach zabudowy jest najszybszym trybem ustalenia przeznaczenia i parametrów zabudowy nieruchomości. Wniosek ten należy obwarować dwoma zastrzeżeniami:

[20] https://www.bip.krakow.pl/?id=412
[21] https://architektura.um.warszawa.pl/zintegrowane-plany-inwestycyjne

- **Decyzja WZ nie zapewnia ładu przestrzennego** z uwagi na ukształtowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych rozumienie pojęcia „dobrego sąsiedztwa" oraz jej de facto uznaniowy charakter, pozwalający na określanie parametrów zabudowy w sposób odbiegający od zabudowy działek sąsiednich.

- **Decyzja WZ ma wąski zakres zastosowania** z uwagi na rosnące pokrycie miast planami miejscowymi oraz zmiany wprowadzone w 2023 r. (reforma planowania przestrzennego), które drastycznie ograniczyły jej zastosowanie.

- **Decyzja WZ** wydawana w oparciu o nowe regulacje (zgodna z planem ogólnym, ograniczona do obszarów uzupełnienia zabudowy) mogłaby być wydawana istotnie krócej w przypadku uproszczenia zasad analizy urbanistycznej i oparcia jej o zgodność decyzji WZ z planem ogólnym, w miejsce czasochłonnego badania parametrów inwestycji sąsiednich i ustalania ich średnich wartości. Jednocześnie decyzja WZ nie powinna być podstawą lokalizacji wielkoobszarowych zamierzeń budowlanych, raczej służyć do uzupełniania luk w ukształtowanej zabudowie pojedynczymi budynkami.

- **Uzyskiwanie na potrzeby decyzji WZ wstępnych zapewnień o możliwości przyłączenia inwestycji do mediów** – jest problematyczne w sytuacji, gdy obsługa nieruchomości wymaga realizacji inwestycji, zwłaszcza w zakresie sieci wodno-kanalizacyjnych. Przepisy nie ustanawiają w tym zakresie jasnej ścieżki od wstępnej informacji o możliwości przyłączenia aż do zapewnienia mediów na potrzeby pozwolenia na budowę.

- **Decyzja środowiskowa:** Uzyskanie decyzji środowiskowej wymaga typowo 14 miesięcy (412 dni). Obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji mieszkaniowych wynika m.in. *z rozporządzenia Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wdrażającego dyrektywę 2011/92/UE.* Zgodnie z dyrektywą, Państwa Członkowskie mają szeroką swobodę w ustalaniu progów dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W Polsce próg dla garaży wynosi 10 000 m^2. Do tej powierzchni wlicza się nie tylko miejsca postojowe, lecz także drogi dojazdowe i inne powierzchnie, np. boksy rowerowe. Powierzchnia ta odpowiada ok. 300 miejscom postojowym, czyli inwestycji liczącej ok. 250 mieszkań. Dla porównania w Czechach i Austrii progi wynoszą odpowiednio 500[22] i 1 500[23] miejsc postojowych. Istnieje w związku z tym przestrzeń do modyfikacji progów przedsięwzięć podlegających ocenie, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych i podlegających uprzednio strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

- **Rozważenia wymaga integracja procedury środowiskowej w ramach procedury pozwolenia na budowę** – pozwala to na przeprowadzenie jednego postępowania administracyjnego i wydanie jednego rozstrzygnięcia. Skuteczną alternatywą dla tego rozwiązania może okazać się, wprowadzona w 2026 r., możliwość równoległego uzyskiwania decyzji środowiskowej i prowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w ramach uchwalania planu miejscowego (również ZPI). **To jedna z najważniejszych zmian przyspieszających proces inwestycyjny dużych zamierzeń mieszkaniowych.**

- Zakres analiz wykonywanych na etapie decyzji środowiskowej nie powinien powtarzać analiz wykonywanych na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla aktu planistycznego.

- **Umowa z art. 16 ustawy o drogach publicznych** – trzecie wąskie gardło procesu, dotyczy zawarcia umowy konsumującej obowiązki inwestora w zakresie dostosowania układu drogowego do inwestycji. Brak jest ustawowego terminu załatwienia sprawy w zakresie umowy, która zawierana jest w sferze prawa cywilnego. Pozbawia to inwestora jakichkolwiek zabezpieczeń proceduralnych, mimo że przedmiotowa umowa konsumuje obowiązek publicznoprawny oraz jest niezbędna dla uzyskania uzgodnienia inwestycji od zarządcy drogi. W licznych przypadkach spory dotyczą zarówno rozmiarów oczekiwanej inwestycji, jak i szczegółowych ustaleń umowy.

---

[22] Zákon ze dne 20. února 2001 o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) https://e-sbirka.gov.cz/sb/2001/100/2025-08-01

[23] Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000) https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767

Dodatkowo organy wydające pozwolenie na budowę w zróżnicowany sposób interpretują zawarcie umowy jako przesłankę uznania, że inwestycja ma dostęp do drogi publicznej – coraz częściej wymagając w tym zakresie rozpoczęcia procesu budowy drogi (uzyskanie decyzji ZRiD na drogę). Rekomendacje:

- Wprowadzenie gwarancji proceduralnych dla inwestora w procesie ustalania wymiaru zobowiązań drogowych – poprzez szczególne przepisy regulujące tryb zawarcia umowy albo zastąpienie jej decyzją administracyjną, alternatywnie: wprowadzenie możliwości domagania się ustalenia wymiaru obowiązków drogowych w drodze decyzji w razie niemożności uzgodnienia umowy.
- Określenie na poziomie przepisu prawa istotnych postanowień umowy, w tym zależności czasowych realizacji inwestycji drogowych i inwestycji mieszkaniowych.
- Zdefiniowanie umowy drogowej jako podstawy uzyskania pozwolenia na budowę przy zachowaniu zasady kolejności realizacji inwestycji jako zabezpieczenia należytego wywiązywania się inwestora z obowiązku budowy drogi.

- **Procedura wyłączenia gruntu z produkcji rolnej** - w miastach na prawach powiatu, ta procedura powinna być z mocy ustawy wyłączona, jeżeli w akcie planowania przestrzennego ustalono przeznaczenie mieszkaniowe nieruchomości. Rozstrzygnięcie dotyczące zmiany statusu gruntu rolnego na inwestycyjny następuje w istocie w planie ogólnym (wcześniej: studium), mimo to w ramach reformy planowania przestrzennego utrzymano obecne rozwiązania dotyczące zmiany przeznaczenia gruntu (dopiero na etapie planu miejscowego) oraz wyłączenia z produkcji rolnej.

Etap 2 – Pozwolenie na budowę:

- **Termin jednej procedury:** Ustawowy termin 65 dni na wydanie pozwolenia na budowę w praktyce nie stanowi terminu efektywnego uzyskania decyzji – przesądzają o tym m.in. okresy zawieszenia postępowania i oczekiwania na uzupełnienie/modyfikacje wniosku. Nie sposób zbadać zasadności wezwań inwestora do uzupełnienia wniosku lub przedstawienia dodatkowych informacji, również w odniesieniu do wezwań wielokrotnych.

- W badanej próbie nie widać, by długi czas pozwolenia dotyczył tylko dużych inwestycji. Ryzyka wystąpienia krytycznych opóźnień są wspólne dla inwestycji jednobudynkowych oraz złożonych inwestycji wieloobiektowych.

- Dane GUNB są zbieżne z wynikami badania PZFD. Ponadto widać na podstawie publicznie dostępnych danych, iż proces ten sukcesywnie z roku na rok wydłuża się.

- Rekomendowane rozwiązania obejmują:
  - wprowadzenie do Prawa budowlanego szczególnych rozwiązań dla procedowania pozwoleń na budowę na mieszkalnictwo wielorodzinne na obszarach presji mieszkaniowej, obejmujących rozpoznawanie wniosków poza kolejnością oraz instytucję milczącej zgody organu w razie przekroczenia określonego terminu na rozpoznanie sprawy; podkreślenia przy tym wymaga, że samo wprowadzenie milczącej zgody uruchomiło w innych państwach mechanizm niezasadnego wzywania do uzupełnień wniosku o pozwolenie na budowę w celu przedłużenia terminu w sytuacji, gdy do obsługi wniosków nie przypisano odpowiedniej liczby osób[24];

[24] OECD (2026), OECD Economic Surveys: Portugal 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/025b3445-en

- uregulowanie kluczowych problemów na styku Prawa budowlanego i przepisów odrębnych, przede wszystkim statusu umowy drogowej jako podstawy uzyskania pozwolenia na budowę w powiązaniu z możliwością sekwencyjnych odbiorów inwestycji drogowej oraz inwestycji mieszkaniowej; analogiczny problem dotyczy porozumień dot. wybudowania przez inwestora sieci wodno-kanalizacyjnej a w przyszłości również umowy urbanistycznej.

• **Wąskie gardło tego etapu: procedura odwoławcza od PnB:** O opóźnieniach na tym etapie w dużej mierze decydują odwołania od pozwolenia na budowę. Podjęte w tym zakresie dotychczas próby ograniczenia skali całkowicie niezasadnych odwołań nie są skuteczne (m.in. zmiany dotyczące wymogów formalnych wniosku, możliwość zobowiązania skarżącego do wniesienia kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora na etapie sądowo-administracyjnym). Spada efektywność czasowa organów odwoławczych, pomimo ustawowego instrukcyjnego terminu 1 miesiąca na załatwienie odwołania.

Rekomendacje:

- wprowadzenie zasady orzekania w II instancji co do istoty, z koniecznością szczególnego uzasadnienia zwrócenia sprawy do I instancji do ponownego rozpatrzenia;

- wprowadzenie terminu, po którego przekroczeniu pozytywna decyzja o pozwoleniu na budowę jest z mocy prawa utrzymywana w mocy (milcząca zgoda w II instancji);

- wprowadzenie terminu, po którego przekroczeniu organ II instancji nie może wydać decyzji kasatoryjnej, wyłącznie orzec co do istoty.

8. Ogólne uwarunkowania wpływające na czas trwania procesu inwestycyjnego mieszkań:

• **Wiążąca wykładnia prawa:** szereg krytycznych opóźnień procesu inwestycyjnego wynika z odmiennych interpretacji przepisów w obrębie miast i pomiędzy miastami. W Polsce istnieje duży potencjał ograniczenia tych interpretacji np. poprzez wydanie **objaśnienia prawnego w trybie art. 33 Prawa przedsiębiorców**[25], jednak nie jest prowadzony proces systematycznego identyfikowania i likwidowania tych rozbieżności. Interpretacje przepisów wydaje i publikuje Główny Urząd Nadzoru Budowlanego[26], jednak już w przypadku interpretacji Ministerstwa Rozwoju i Technologii, brak jest publicznie dostępnego repozytorium. Na poziomie miast analogiczny problem dotyczy wykładni przepisów planu miejscowego.

• **Stabilność prawa:** liczba punktowych zmian w ustawodawstwie dotyczącym procesu budowlanego jest znaczna, nawet przy ograniczeniu ich wyłącznie do zabudowy mieszkaniowej, wciąż pozostaje istotnym czynnikiem niepewności oraz wymaga ponoszenia przez inwestora „kosztów transakcyjnych" zmiany, obejmujących m.in. brak pewności co do kierunku interpretacji oraz opóźnienia w organach wywołane koniecznością uzgodnienia sposobu stosowania nowych przepisów. W załączniku nr 3 do niniejszego raportu prezentujemy zmiany tylko jednej ustawy – Prawo budowlane, które weszły w życie w okresie podlegającym badaniu.

• **Rejestry i obieg informacji:**
  - Polska powinna prowadzić systematyczne badanie efektywnego czasu trwania procesu inwestycyjnego

[25] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.).
[26] https://www.gov.pl/web/gunb/wyjasnienia-przepisow-ustawy---prawo-budowlane

mieszkań, np. według metodyki zastosowanej w niniejszym raporcie. Obecny sposób gromadzenia danych jest fragmentaryczny i nie pozwala na ocenę skuteczności reform ani programowanie polityki mieszkaniowej.

- Możliwa jest integracja istniejących rejestrów poprzez wprowadzenie obowiązku stosowania identyfikatorów działek ewidencyjnych (WWPPGG_R.XXXX.NDZ) zgodnie z załącznikiem nr 5 do *rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków,* dzięki czemu cały proces inwestycyjny byłby możliwy do odtworzenia poprzez kryterium lokalizacyjne.

- **Cyfryzacja procedur:** cyfryzacja ma wpływ na czas trwania postępowań, ale wyłącznie w przypadku przyjmowania zintegrowanych systemów umożliwiających np. zarządzanie na styku urbanistyki i projektu budowlanego. Powierzchowne reformy cyfryzujące procedury nie wiążą się z osiągnięciem wymiernych rezultatów, nie dotykają bowiem opisanych w raporcie problemów z wąskimi gardłami procesu budowlanego. Podobnie jak w przypadku postulatu one stop shop, nakładanie go na nieprawidłowo funkcjonujący system nie daje wymiernych efektów, które przychodzą dopiero z głęboką implementacją obejmującą wiele organów i procedur[27].

- **Zasoby kadrowe administracji publicznej:** istotniejszym problemem strukturalnym są ograniczone zasoby kadrowe i organizacyjne urzędów odpowiedzialnych za proces inwestycyjny, co przekłada się na czas rozpoznawania spraw. Pozytywnym rozwiązaniem w tym zakresie jest np. dyskutowane w miastach tworzenie wyodrębnionych zespołów do obsługi inwestycji w trybie ZPI, jednak wdrażanie reformy planowania przestrzennego wiąże się ze skrajnym obciążeniem urzędników obowiązkami i uniemożliwia „ucieczkę do przodu" przed uchwaleniem planów ogólnych i rozpoznaniem wniosków o decyzję o warunkach zabudowy.

9. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej: Dane zebrane w niniejszym raporcie wymagają aktualizacji i poszerzania w celu badania wpływu ostatnich reform na długość procesu inwestycyjnego – jako przykład można wskazać wdrażanie wymogów dotyczących bezpieczeństwa ludności w budynkach mieszkalnych i związane z tym liczne wątpliwości interpretacyjne, które nie są w żaden sposób wyjaśniane przez krajowe organy administracji, pozostawiając inwestorów i organy udzielające pozwoleń na budowę z koniecznością stosowania niejasnego prawa.

10. Doświadczenia innych państw UE: Wnioski raportu są zgodne z kierunkami reform realizowanych w innych państwach Unii Europejskiej:

- **Francja: Loi Huwart z 2025 roku** – ustawa przewidująca uproszczone tryby zmiany lokalnych aktów planistycznych (PLU i SCoT), czasową ochronę prawną inwestora przed zmianami parametrów planistycznych, skrócenie terminów odwołań od kluczowych rozstrzygnięć oraz ułatwienia w transformacji obszarów miejskich. Możliwe są odstępstwa od przepisów dot. miejsc parkingowych, zbieżne z lokalnymi politykami mobilności[28].

- **Holandia: Parallel Planner** – procedura umożliwiająca równolegle prowadzenie określonych prac przygotowawczych i uzyskiwanie rozstrzygnięć, przyspieszająca proces dojścia do pozwolenia na budowę[29].

- **Holandia: Nota van Uitgangspunten** – instytucja zakładająca 8 tygodni intensywnych uzgodnień między inwestorem a organami administracji, pozwalająca na wypracowanie (w metodyce przypominającej Charrette) podstawowych rozwiązań dla inwestycji, skracając w ten sposób czas wymagany na szczegółowe uzgodnienia[30].

---

[27] Case Chorwacji vs Estonii w: OECD (2026), OECD Economic Surveys: Croatia 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b52e3ac0-en

[28] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-simplification-du-droit-lurbanisme-du-logement-du-26-novembre-2025-dite

[29] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/versnellen-woningbouw/pilot-paralle-plannen

[30] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2026/06/30/de-eerste-deugd-van-parallel-plannen-nota-van-uitga-ngspunten

- **Niemcy: Bau Turbo** – wprowadzony czasowo, eksperymentalny tryb, w którym gmina może zadecydować o przyspieszeniu procedury planistycznej poprzez realizację inwestycji z odstąpieniem od ustaleń planów zagospodarowania[31].

- **Estonia: Ehitisregister** – głęboka digitalizacja procedur. Estonia zintegrowała szereg e-usług z rozwiązaniami BIM, umożliwiając organom efektywną ocenę zgodności poszczególnych etapów inwestycji oraz ograniczając błędy. Analiza koszty-korzyści ujawniła wzrost efektywności działania administracji w wyniku tej reformy o 8-10%[32].

- **Na poziomie UE:** Parlament Europejski w rezolucji z 10 marca 2026 r. wezwał do stosowania szczególnych środków w celu przeciwdziałania przeciągającym się procedurom: „[Komitet] wzywa właściwe organy publiczne do zapewnienia odpowiednich środków instytucjom odpowiedzialnym za rozpatrywanie wniosków, tak aby zagwarantować skuteczne i terminowe rozpatrywanie wniosków w celu przyspieszenia i uproszczenia procesów wydawania pozwoleń, w tym poprzez takie środki, jak **wprowadzenie zasady pozytywnego milczenia administracyjnego w zakresie wydawania pozwoleń na budowę** w przypadku nowych inwestycji budowlanych i prac renowacyjnych, z wyjątkiem przypadków dotyczących bezpieczeństwa osób, norm środowiskowych i środków ochronnych lub wymogów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego, historycznego, archeologicznego lub architektonicznego, które należy zabezpieczyć; przypomina o znaczeniu partycypacyjnych procesów planowania oraz o społecznej funkcji mieszkalnictwa; **wzywa Komisję do nakłonienia państw członkowskich do wyznaczenia celu, jakim jest wydawanie pozwoleń na budowę w terminie 60 dni w celu zapewnienia godziwych, zrównoważonych i przystępnych cenowo mieszkań;** wzywa państwa członkowskie do promowania realizacji mieszkań poprzez działania priorytetowe umożliwiające uruchomienie skróconych procedur na szczeblu krajowym oraz do wprowadzenia przyspieszonych procedur zatwierdzania projektów mieszkaniowych uznanych za kluczowe dla zaradzenia pilnym niedoborom”[33].

11. Żadnego z wniosków tego raportu nie należy czytać jako postulatu odejścia od przemyślanego i wyważonego planowania rozwoju polskich miast.

[31] https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohnungsbau-turbo-2354894
[32] OECD (2026), OECD Economic Surveys: Croatia 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b52e3ac0-en
[33] P10_TA(2026)0064 – Housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing – European Parliament resolution of 10 March 2026 on the housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing (2025/2070(INI)), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202604004

Bibliografia

Raporty i publikacje:

- Nowak K., Pancewicz Ł., Arczyńska M., Janas K., 2025, Specjalne strefy mieszkaniowe. Rola miast w kształtowaniu kompleksowych obszarów mieszkaniowych, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. https://doi.org/10.51733/opm.2025.01
- Nowak M. J., Śleszyński P., 2023, „Opóźnienia w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polskich gminach. Uwarunkowania i bariery", Studia Regionalne i Lokalne Nr 2(92)/2023, https://studreg.uw.edu.pl/dane/web_sril_files/2008/2023_2_nowak_sleszynski.pdf
- „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast", Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf
- „Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach", Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25648,vp,28421.pdf
- OECD (2026), OECD Economic Surveys: Croatia 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b52e3ac0-en
- OECD (2026), OECD Economic Surveys: Portugal 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/025b3445-en
- P10_TA(2026)0064 – Housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing – European Parliament resolution of 10 March 2026 on the housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing (2025/2070(INI)), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202604004

Źródła internetowe:

- https://www.gov.pl/web/gunb/wyjasnienia-przepisow-ustawy---prawo-budowlane
- https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohnungsbau-turbo-2354894
- https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2026/06/30/de-eerste-deugd-van-parallel-plannen-nota-van-uitgangspunten
- https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/versnellen-woningbouw/pilot-parallel-plannen
- https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-simplification-du-droit-lurbanisme-du-logement-du-26-novembre-2025-dite
- https://e-sbirka.gov.cz/sb/2001/100/2025-08-01
- https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767
- https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/
- https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-polroczu-2026-r-%2C13%2C31.html?utm_
- https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/badanie-statystyczne---lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne
- https://www.bip.krakow.pl/?id=412
- https://www.bip.krakow.pl/planowanieprzestrzenne
- https://architektura.um.warszawa.pl/zintegrowane-plany-inwestycyjne
- https://architektura.um.warszawa.pl/statystyki
- https://architektura.um.warszawa.pl/-/miejscowe-plany-zagospodarowania-przestrzennego
- https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/48556391/Instrukcja+Dialog+dost%C4%99pna.pdf/c5a6236c-5831-6e60-8007-abacfda60323?t=1650026307794

Załącznik 1: Słownik pojęć

Etap 0			
Nazwa	**Definicja**	**Podstawa prawna**	**Termin ustawowy**
Studium	Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy - dokument określający politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego; nie było aktem prawa miejscowego, było podstawą dla MPZP, ale nie było podstawą dla WZ ani w pewnych wypadkach dla ULIM.	Art. 9-37 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP) przed nowelizacją która z dniem 31.08.2026 r. wygasza wszystkie Studia i w ich miejsce przewiduje uchwalanie planów ogólnych gminy (POG).	Brak terminu dla całej procedury, minimum 21 dni na składanie uwag oraz opiniowanie.
POG, plan ogólny	Plan Ogólny Gminy - akt prawa miejscowego, od 1.09.2026 r. podstawa: MPZP, ULIM, ZPI i WZ.	Art. 13a-13m UPZP.	Brak terminu dla całej procedury, minimum 21 dni na składanie uwag oraz opiniowanie.
MPZP, plan miejscowy	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt prawa miejscowego uchwalany z własnej inicjatywy przez radę gminy, określający przeznaczenie terenu i parametry zabudowy, stanowiący podstawę uzyskania pozwolenia na budowę.	Art. 14-20 UPZP.	Brak terminu dla całej procedury.
ULIM	Uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej to uchwała rady gminy lokalizująca inwestycję mieszkaniową niezależnie od ustaleń MPZP, możliwość wnioskowania o jej wydanie istniała do 31.08.2026 r.	Art. 7 specustawy mieszkaniowej.	60 dni na podjęcie uchwały od dnia złożenia przez inwestora wniosku z możliwością wydłużenia o 30 dni.
ZPI, Zintegrowany Plan Inwestycyjny	Zintegrowany plan inwestycyjny to szczególna forma planu miejscowego uchwalana na wniosek inwestora, poprzedzony umową urbanistyczną – instytucja wprowadzona reformą planistyczną z 2023 r.	Art. 37ea-37ng UPZP.	2 miesiące na rozpatrzenie wniosku przez radę gminy.

Etap 1			
WZ, decyzja WZ	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - decyzja administracyjna wydawana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w przypadku braku planu miejscowego, przy spełnieniu zasady dobrego sąsiedztwa. Od 1 września 2026 r. decyzje WZ muszą być zgodne z POG.	Art. 59-64 UPZP.	90 dni (21 dni dla domów jednorodzinnych do 70 m^2).
DŚ, decyzja środowiskowa	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, istotne warunki korzystania ze środowiska, zasady dotyczące ochrony środowiska. Jest wymagana dla planowanych inwestycji mogących znacząco lub potencjalnie oddziaływać na środowisko.	Art. 71 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.	
Pozwolenie na rozbiórkę	To decyzja zezwalająca na rozbiórkę istniejącego obiektu, procedura wygląda podobnie jak PnB, do wniosku należy załączyć projekt rozbiórki.	Art. 30b, art.31 PB.	65 dni od dnia złożenia wniosku.
Zgoda wodnoprawna (pozwolenie/zgłoszenie wodnoprawne)	Zgoda wodnoprawna wymagana jest m.in. na usługi wodne, szczególne korzystanie z wód, wykonanie urządzeń wodnych, lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią: nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Pozwolenie wydawane przez organy Wód Polskich jest niezbędne do uzyskania gdy odprowadzana jest woda deszczowa do gruntu np. poprzez rowy chłonne lub skrzynki rozsączające, a także zrzut wody do cieków wodnych (rzeki, kanały).	Art. 388-397 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.	2 miesiące; organ właściwy w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych może wnieść, w drodze decyzji, sprzeciw w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia wodnoprawnego.
Uzgodnienie drogowe	To uzgodnienie z zarządcą drogi zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, a także budowy lub przebudowy zjazdu.	Art. 29, art. 35 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.	14 dni (tryb uzgodnienia; Art. 106 §3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego); co do zjazdu – terminy kodeksu postępowania administracyjnego.

	Jest ono dokumentem rozstrzygającym czy inwestor może złożyć wniosek o PnB na inwestycję mieszkaniową, czy niezbędne jest zawarcie umowy z art. 16 (poniżej).		
Umowa drogowa, umowa z art. 16	Umowa, w której inwestor inwestycji niedrogowej zobowiązuje się wobec zarządcy drogi do budowy lub przebudowy drogi publicznej, ze względu na swoją inwestycję. Warunek wykazania dostępu do drogi publicznej na etapie decyzji PnB.	Art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.	Brak (instytucja prawa cywilnego).
ZRID, decyzja ZRID	To decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zawiera w szczególności: wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, oznaczenie nieruchomości lub ich części, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. W ramach tego postępowania planowane są podziały i wywłaszczenia nieruchomości, zlecane są operaty szacunkowe i badanie roszczeń.	Art. 11a i nast. specustawy drogowej (Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych).	90 dni od dnia złożenia wniosku.
Decyzja podziałowa	To zatwierdzenie podziału nieruchomości, którego można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego lub decyzji WZ.	Art. 92-99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.
Zezwolenie na wycinkę drzew	Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia. Organ dokonuje oględzin obiektu, uzyskanie zezwolenia może być również uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub opłaty administracyjnej za wycinkę.	Art. 83-90 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.
Zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (DGI)	Dokumentację geologiczno-inżynierską sporządza się w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich (DGI) na potrzeby badania gruntu. Jeśli warunki gruntowe są złożone - dla zabudowy wielorodzinnej niezbędne jest uzyskanie takiej decyzji.	Art. 93 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.

Warunki techniczne: woda, kanalizacja	Warunki przyłączenia do sieci wydawane na wniosek do sieci przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.	Art. 19a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.	21 dni - w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 45 dni - w pozostałych przypadkach.
Warunki techniczne: energia elektryczna	Warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej wydawane przez operatora systemu dystrybucyjnego.	Art. 7 ust. 8g ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.	Od 30 do 150 dni (w zależności od grupy IV-I).
Warunki techniczne: ciepło, gaz	Warunki przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej wydawane przez przedsiębiorstwo energetyczne.	Art. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.	Dla gazu 21-60 dni (w zależności od grupy przyłączeniowej), ciepło: 30 dni.
Decyzja zatwierdzająca plan remediacji	Remediację historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi poprzemysłowej przeprowadza się zgodnie z ustalonym planem remediacji. Decyzję wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska.	Art. 101l ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.
Przebudowa mediów (sieci zewnętrzne)	To usunięcie kolizji między istniejącą infrastrukturą a projektowaną zabudową lub rozbudową sieci miejskiej (woda, kanalizacja, ciepło, gaz lub prąd) lub budowa stacji transformatorowej itp. Może być spowodowana np. projektowanym zjazdem na nieruchomość inwestora w kolizji z latarnią i siecią elektroenergetyczną.	Umowy cywilnoprawne z gestorami.	Brak.
Uzgodnienie z konserwatorem zabytków	To pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót i prac przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.	Art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 39 Prawa budowlanego.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, a w trybie uzgodnienia: w terminie 30 dni.
Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej	To decyzja wydawana przez starostę (odpowiednio prezydenta w miastach na prawach powiatu) zezwalająca na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb zaliczonych do klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne.	Art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.

Etap 2			
Decyzja PnB wydana	To pozwolenie na budowę (decyzja administracyjna). Wydaje ją starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu. Organ bada zgodność wniosku o PnB, którego integralną częścią jest projekt budowlany, z planem miejscowym lub WZ lub ULIM lub ZPI oraz przepisami odrębnymi np. rozporządzenie o zakresie i formie projektu budowlanego, rozporządzenie ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.	Art. 3, art. 28-38 Prawa budowlanego.	65 dni od dnia złożenia wniosku (termin biegnie od uzupełnienia braków).
Decyzja PnB ostateczna	Decyzja staje się ostateczna, jeżeli żadna ze stron nie wniesie odwołania. Organ nadaje klauzulę ostateczności pieczęcią na wydanej wcześniej decyzji.	Art. 16, art.129 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego.	14 dni od doręczenia stronie.

Etap 3			
Budowa (realizacja inwestycji)	Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, pod nadzorem kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego, którzy dokonują wpisów do dziennika. O rozpoczęciu budowy zawiadamia się powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.	Art. 41-46 PB.	Brak; PnB wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.
Wniosek o pozwolenie na użytkowanie, wniosek PnU	Do użytkowania obiektu budowlanego można przystąpić, w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych, po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć: dziennik budowy, oświadczenie kierownika budowy protokoły badań.	Art. 54-57 PB.	Brak.
Stanowisko sanepid	Państwowa Inspekcja Sanitarna zajmuje stanowisko w zakresie zgodności z wymaganiami higieniczno-zdrowotnymi.	Art. 56 Prawa Budowlanego.	14 dni; niezajęcie stanowiska to milcząca zgoda.

Stanowisko Państwowej Straży Pożarnej	PSP zajmuje stanowisko w zakresie ochrony przeciwpożarowej.	Art. 56 Prawa Budowlanego.	14 dni; niezajęcie stanowiska to milcząca zgoda.
Kontrola obowiązkowa PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadza, na wezwanie inwestora, obowiązkową kontrolę budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w PnB oraz z projektem budowlanym.	Art. 59a-59d Prawa Budowlanego.	21 dni od dnia doręczenia wezwania.
Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie	Organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sprawdzeniu zgodności z decyzją PnB oraz w zakresie kwestii pożarowych i sanitarnych.	Art. 59 Prawa Budowlanego.	Terminy wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego.

Etap 4			
Zaświadczenie o samodzielności lokali	To zaświadczenie starosty potwierdzające, że lokale spełniają wymogi samodzielnego lokalu mieszkalnego. Jest warunkiem ustanowienia odrębnej własności lokalu w akcie notarialnym.	Art. 2 ust. 3 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.	Bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 7 dni.
Protokoły zdawczo-odbiorcze	Odbiór lokalu następuje po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie albo zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy.	Art. 41 ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym.	14 dni dla dewelopera dla przekazania inf. o uznaniu wad; termin 30 dni od podpisania protokołu na usunięcie uznanych wad lokalu.
Wydanie lokalu (kluczy)	To faktyczne przekazanie lokalu jego nabywcy (z kluczami). Z chwilą wydania zwykle na nabywcę przechodzą korzyści i ciężary związane z rzeczą oraz niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia.	Umowa deweloperska.	Harmonogram stanowiący załącznik do umowy deweloperskiej.
Umowa przeniesienia własności	Umowa jest zawarta w formie aktu notarialnego. Ustanawia odrębną własność lokalu oraz przenosi ją na nabywcę.	Art. 158 k.c. oraz art. 3, art. 27 ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym.	Harmonogram stanowiący załącznik do umowy deweloperskiej.

Załącznik 2: Zanonimizowana lista analizowanych inwestycji

Wielkość inwestycji określa liczba mieszkań: mała to do 75 lokali, średnia 76–200, a duża powyżej 200. Pełny proces obejmuje etapy 1–4, czyli okres od rozpoczęcia zbierania dokumentów do wniosku o pozwolenie na budowę do przekazania kluczy nabywcom. Czas ten podano dla 22 z 66 inwestycji z kompletem danych, ponieważ w pozostałych przypadkach budowa lub przekazanie kluczy kończy się po 30 czerwca 2026 r. (granica badania) albo w ankiecie zabrakło dat niektórych czynności.

Lp.	Miasto	Wielkość inwestycji	Podstawa	Pełny proces (dni)	Lata
1	Warszawa	średnia	MPZP		–
2	Warszawa	duża	MPZP		–
3	Warszawa	średnia	MPZP	2 929	8,0
4	Kraków	średnia	MPZP		–
5	Warszawa	duża	WZ	3 547	9,7
6	Kraków	duża	MPZP		–
7	Warszawa	średnia	MPZP		–
8	Warszawa	średnia	MPZP		–
9	Warszawa	mała	MPZP		–
10	Warszawa	średnia	WZ	2 280	6,2
11	Kraków	średnia	MPZP		–
12	Warszawa	mała	MPZP		–
13	Kraków	mała	MPZP		–
14	Kraków	średnia	MPZP		–
15	Warszawa	średnia	MPZP	2 929	8,0
16	Kraków	mała	WZ	1 736	4,8
17	Warszawa	średnia	WZ	1 033	2,8
18	Warszawa	średnia	MPZP	1 418	3,9
19	Warszawa	mała	MPZP	1 551	4,2
20	Kraków	średnia	MPZP		–
21	Warszawa	średnia	MPZP		–
22	Kraków	średnia	MPZP		–
23	Kraków	średnia	MPZP	821	2,2
24	Kraków	duża	MPZP		–
25	Warszawa	mała	WZ		–
26	Kraków	duża	MPZP	1 716	4,7
27	Kraków	mała	MPZP		–
28	Warszawa	mała	MPZP		–
29	Warszawa	mała	MPZP		–
30	Warszawa	średnia	WZ	2 556	7,0

31	Kraków	duża	MPZP		–
32	Warszawa	duża	MPZP	2 726	7,5
33	Warszawa	średnia	WZ		–
34	Warszawa	mała	MPZP		–
35	Warszawa	duża	MPZP		–
36	Warszawa	średnia	WZ		–
37	Warszawa	średnia	MPZP		–
38	Warszawa	średnia	WZ	1 669	4,6
39	Warszawa	mała	MPZP		–
40	Warszawa	mała	WZ	2 086	5,7
41	Warszawa	średnia	MPZP		–
42	Warszawa	średnia	WZ		–
43	Warszawa	średnia	WZ		–
44	Kraków	duża	MPZP		–
45	Warszawa	duża	MPZP		–
46	Kraków	mała	WZ	1 565	4,3
47	Kraków	mała	MPZP		–
48	Warszawa	średnia	WZ		–
49	Warszawa	mała	MPZP		–
50	Warszawa	średnia	MPZP		–
51	Warszawa	duża	WZ	2 016	5,5
52	Warszawa	średnia	WZ		–
53	Warszawa	mała	MPZP		–
54	Warszawa	duża	MPZP	1 924	5,3
55	Warszawa	mała	WZ		–
56	Warszawa	średnia	WZ	2 664	7,3
57	Warszawa	średnia	MPZP	1 703	4,7
58	Kraków	średnia	MPZP		–
59	Kraków	duża	MPZP		–
60	Warszawa	średnia	MPZP	2 327	6,4
61	Kraków	duża	MPZP		–
62	Warszawa	średnia	WZ		–
63	Warszawa	mała	MPZP		–
64	Kraków	średnia	MPZP		–
65	Kraków	średnia	WZ	5 999	16,4
66	Kraków	mała	WZ	1 503	4,1

Załącznik 3: Nowelizacje Prawa budowlanego w okresie podlegającym analizie

Poniżej znajduje się zestawienie zmian w ustawie – Prawo budowlane (lata 2020-VI 2026 – wg kolejności wejścia w życie zmian dotyczących aktu). Nie każda z tych nowelizacji dotyczyła bezpośrednio inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych, każda jednak złożyła się na stan niepewności prawnej, spowodowany m.in. koniecznością analizy i podejmowania decyzji odnośnie zastosowania przepisów przejściowych do danego postępowania:

Lp.	Dz.U.	Tytuł aktu
1	Dz.U. z 2019 r. poz. 2166	Ustawa z 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.
2	Dz.U. z 2020 r. poz. 782	Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw.
3	Dz.U. z 2020 r. poz. 1086	Ustawa z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19.
4	Dz.U. z 2020 r. poz. 695	Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.
5	Dz.U. z 2020 r. poz. 148	Ustawa z 20 grudnia 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.
6	Dz.U. z 2020 r. poz. 471	Ustawa z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.
7	Dz.U. z 2021 r. poz. 11	Ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.
8	Dz.U. z 2021 r. poz. 282	Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2021 r., sygn. P 15/17 – to nie jest ustawa nowelizująca.
9	Dz.U. z 2021 r. poz. 784	Ustawa z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw.
10	Dz.U. z 2021 r. poz. 234	Ustawa z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.
11	Dz.U. z 2020 r. poz. 2320	Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.
12	Dz.U. z 2022 r. poz. 2687	Ustawa z 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu.
13	Dz.U. z 2022 r. poz. 1846	Ustawa z 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego.
14	Dz.U. z 2022 r. poz. 1768	Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw.
15	Dz.U. z 2022 r. poz. 1783	Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

16	Dz.U. z 2022 r. poz. 1557	Ustawa z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.
17	Dz.U. z 2022 r. poz. 88	Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przedłużeniem realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.
18	Dz.U. z 2021 r. poz. 1986	Ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
19	Dz.U. z 2023 r. poz. 1963	Ustawa z 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry.
20	Dz.U. z 2023 r. poz. 1762	Ustawa z 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.
21	Dz.U. z 2020 r. poz. 2127	Ustawa z 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw.
22	Dz.U. z 2023 r. poz. 1597	Ustawa z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu.
23	Dz.U. z 2023 r. poz. 1681	Ustawa z 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.
24	Dz.U. z 2023 r. poz. 1506	Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw.
25	Dz.U. z 2023 r. poz. 967	Ustawa z 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym.
26	Dz.U. z 2022 r. poz. 2206	Ustawa z 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane.
27	Dz.U. z 2023 r. poz. 553	Ustawa z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.
28	Dz.U. z 2024 r. poz. 1881	Ustawa z 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.
29	Dz.U. z 2024 r. poz. 1847	Ustawa z 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.
30	Dz.U. z 2024 r. poz. 1222	Ustawa z 12 lipca 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej.
31	Dz.U. z 2024 r. poz. 834	Ustawa z 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej.
32	Dz.U. z 2023 r. poz. 2029	Ustawa z 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw.
33	Dz.U. z 2023 r. poz. 1890	Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw.
34	Dz.U. z 2025 r. poz. 1673	Ustawa z 9 października 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw.
35	Dz.U. z 2026 r. poz. 646	Ustawa z 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.

36	Dz.U. z 2026 r. poz. 605	Ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw.
37	Dz.U. z 2025 r. poz. 1847	Ustawa z 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.
38	Dz.U. z 2025 r. poz. 1535	Ustawa z 9 października 2025 r. o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.
39	Dz.U. z 2025 r. poz. 1080	Ustawa z 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych.

Polski Związek Firm Deweloperskich to największa organizacja branży deweloperskiej, która od 2002 roku reprezentuje interesy firm deweloperskich w Polsce i Unii Europejskiej. Podejmujemy działania na rzecz tworzenia dobrego prawa, polepszania warunków inwestowania na rynku nieruchomości, rozwoju zawodowego pracowników firm członkowskich oraz poprawy wizerunku branży. PZFD zrzesza ponad 330 firm: deweloperów budujących mieszkania, biura, hotele, powierzchnie usługowo-handlowe, magazyny czy PRS-y a także parkingi kubaturowe.

Wersja online raportu:

Polski Związek Firm Deweloperskich,
pl. Trzech Krzyży 10/14, 00-499 Warszawa