

Rozdział 5

FUNKCJA MIESZKANIOWA NARZĘDZIEM POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Wstęp

Mieszkalnictwo jest dziedziną ściśle związaną z zaspokojeniem podstawowych potrzeb człowieka, warunkujących jego istnienie i rozwój. Decyduje zatem o materialnych i społecznych warunkach, w jakich żyje człowiek. Tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich grup społecznych należy do zadań państwa oraz samorządu terytorialnego. Gminy na mocy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* rozporządzają majątkiem komunalnym, w skład którego wchodzi m.in. zasoby mieszkaniowe. Ta sama ustawa nakłada na samorządy obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Oznacza to nie tylko budowę nowych mieszkań, ale przede wszystkim prowadzenie skutecznej w tej kwestii polityki mieszkaniowej, skierowanej do szerokiej rzeszy odbiorców [Sikora-Fernandez 2018: 268].

Polityka mieszkaniowa jest jednym z filarów polityki społecznej, niemniej jednak należy podkreślić jej związki z polityką przestrzenną, społeczną i gospodarczą oraz fiskalną. Może być realizowana przez władze krajowe i lokalne, jednak kierunek i zakres działania tych władz jest różny. Polega na tworzeniu warunków prawnych, finansowych, instytucjonalnych, przestrzennych i innych przez usprawnianie ułomnego rynku nieruchomości i sprzyjających zaspokajaniu tych potrzeb oraz wyrównywaniu szans społecznych w dostępie do mieszkań. Założenia te w szerokim zakresie łączą się z polityką przestrzenną, zwłaszcza kształtowaniem i ochroną ład przestrzennego. Nie budzi wątpliwości (mając również na uwadze postulaty integracji polityk rozwoju), że założenia obu polityk powinny być wzajemnie powiązane. Poza kształtowaniem wizji przyszłego modelu systemu, wymaga to weryfikacji obecnych możliwości, zwłaszcza w sferze narzędzi regulacyjnych. Celem prezentowanego rozdziału jest określenie funkcji mieszkaniowej narzędzi polityki przestrzennej (ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi regulacyjnych). Sprowadza się to nie tylko do określenia i doprecyzowania zależności między

polityką mieszkaniową i polityką przestrzenną, ale szerszej weryfikacji obecnych działań w zakresie polityki przestrzennej. W szczególności chodzi o weryfikację, jak kwestie możliwe do powiązania z polityką mieszkaniową ujmowane są w narzędziach polityki przestrzennej oraz określenie skutków tych działań. Dlatego też w części badawczej rozdziału zweryfikowano pod tym względem dwa najbardziej adekwatne z tej perspektywy narzędzia polityki przestrzennej: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz lokalne standardy urbanistyczne (ujęte w tzw. specustawie mieszkaniowej).

1. Polityka mieszkaniowa a polityka przestrzenna

W kontekście przestrzennym polityka mieszkaniowa jest istotna ze względu na rolę budownictwa w użytkowaniu gruntów miejskich. Jest ona bardzo duża. Może jednak prowadzić do generowania poważnych kosztów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, zwłaszcza jeśli cel użytkowania zostanie zredukowany jedynie do wytworzenia zasobów fizycznych, w sposób powodujący rozrastanie się przypadkowej formy miejskiej [Sikora-Fernandez 2018]. Obniża to zaufanie do władz oraz wpływa na obniżenie poziomu jakości życia. Tymczasem wysoka jakość zagospodarowania przestrzennego w obszarach zurbanizowanych, w powiązaniu z wysokiej jakości kapitałem ludzkim staje się coraz częściej ważnym źródłem przewag konkurencyjnych w miastach.

Ze względu na istotną rolę i funkcję mieszkalnictwa należy wyjść poza tradycyjne, wąskie pojmowanie polityki mieszkaniowej, w którym odgrywa ona rolę głównie instrumentu ułatwiającego dostęp do zasobów mieszkaniowych, na rzecz szerokiego, zintegrowanego podejścia, w którym polityka mieszkaniowa staje się systemem oddziałującym na rozwój całego społeczeństwa oraz procesy gospodarcze. Niezbędne zatem staje się wielowymiarowe zdefiniowanie celów tej polityki, realizowanych przez dostępne zasoby mieszkaniowe. Zapewnienie odpowiedniej liczby mieszkań na rynku zawsze związane jest przede wszystkim z dostępnością przestrzenną.

Wśród instrumentów polityki mieszkaniowej oddziałujących na struktury przestrzenne można wymienić chociażby planowanie przestrzenne terenów dla różnych grup dochodowych (w tym budownictwa socjalnego), planowanie infrastruktury społecznej i technicznej w obszarach mieszkaniowych, strefowanie w odniesieniu do prywatyzacji zasobów mieszkaniowych czy wyznaczanie standardów gęstości zabudowy.

Problematyka mieszkaniowa stanowi więc nieodłączny element zauważalny w ramach regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Należy wyraźnie podkreślić, że polityka mieszkaniowa nie może być aprzestrzenna. Oznacza to, że w miastach powinna być w aspekcie przestrzennym ukierunkowana przede wszystkim na wspieranie procesów reurbanizacji i rewitalizacji obszarów centralnych,

tzn. być ukierunkowana na wykorzystywanie pod zabudowę mieszkaniową w pierwszej kolejności terenów już zagospodarowanych, (typu *brown fields*). W przeciwnym razie będzie sprzyjać rozlewaniu się zabudowy na tereny podmiejskie. Ponadto właściwie prowadzona polityka mieszkaniowa może (poza zapewnianiem dostępności mieszkań dla ludności) rozwiązać wiele problemów przestrzennych, a w szczególności wspierać policentryczność w rozwoju sieci osadniczej [Markowski *et al.* 2018: 20]. Tymczasem wśród najistotniejszych problemów mieszkalnictwa w kontekście przestrzennym należą:

- nieracjonalne rozmieszczenie zasobów mieszkaniowych w obszarach miejskich, powstające na skutek żywiołowych procesów suburbanizacyjnych,
- słabe wyposażenie w infrastrukturę społeczną i techniczną – wynikające często z procesów rozpraszania zabudowy i odejścia od koncepcji budowy miasta zwarteo,
- brak planów miejscowych, a co za tym idzie, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na podstawie decyzji administracyjnych, bez wyraźnych wymagań jakościowych,
- wieloletnie zaniedbania zasobów mieszkaniowych w obszarach śródmiejskich.

Z planistycznego punktu widzenia polityka mieszkaniowa powinna być ściśle powiązana merytorycznie z ogólnymi założeniami polityki przestrzennej państwa, ale przede wszystkim ze szczegółowymi kierunkami rozwoju przestrzennego sformułowanymi w dokumentach planistycznych szczebla regionalnego i lokalnego. W szerokim sensie właściwie przeważającą większość przepisów obejmujących sferę polityki przestrzennej można powiązać z zagadnieniami mieszkaniowymi. Poniżej jednak wyodrębniono regulacje, które:

- można łączyć z szerszą systemową intencją kształtowania polityki mieszkaniowej przez podmioty publiczne i które stwarzają w tym zakresie pewien kierunek działań,
- tworzą bezpośrednie podstawy dla kształtowania funkcji mieszkaniowej terenu.

Te dwa wyodrębnione powyżej kierunki wzajemnie przenikają się i w zależności od okoliczności mogą mieć zróżnicowany zakres zastosowania. Niemniej jednak trzeba przyjąć, że:

- z systemową intencją kształtowania polityki mieszkaniowej najszerszej można powiązać instytucję bilansu terenów pod zabudowę, obligatoryjną w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to ona stwarza pewne ramy dla studium, a następnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- bezpośrednie podstawy planistyczne brane pod uwagę przy polityce realizacyjnej to przede wszystkim zasady kształtowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W ostatnich latach coraz częściej jednak pojawiają się postulaty pobudzania rozwoju budownictwa mieszkaniowego na podstawie zmniejszenia wymogów stawia-

nych przez planowanie przestrzenne. Jest to sprzeczne z podejściem stosowanym przez kraje wysoko rozwinięte, które za pomocą silnej polityki przestrzennej zapewniają wysoką jakość i dostępność mieszkalnictwa [Zaborowski 2017: 118]. Praktyka polska pokazuje jednak, że zwiększanie dostępności terenów budowlanych w miastach nie przynosi oczekiwanych efektów w postaci np. obniżania cen mieszkań czy podnoszenia ich jakości [Zaborowski 2017: 121]. To co przynosi natomiast efekty w innych państwach to np. zachęty dla deweloperów mające na celu zwiększenie przystępnych cenowo mieszkań w inwestycjach prywatnych obejmujące premie za gęstość zabudowy, usunięcie przeszkód regulacyjnych i planistycznych oraz dostęp do dotowanych gruntów rządowych. Strategie takie zyskują znaczną popularność m.in. w Ameryce Północnej [Warren-Myers *et al.* 2019: 196].

Osobno należy potraktować regulacje zawarte w tzw. specustawie mieszkaniowej. Nie odnoszą się one do wszystkich inwestycji, ale stanowią próbę stworzenia zupełnie odmiennych zasad planistycznych dla tych największych z nich.

2. Narzędzia polityki przestrzennej a polityka mieszkaniowa – perspektywa prawna

Zgodnie z art. 10 ust. 5 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w ramach bilansu terenów pod zabudowę należy określić (na podstawie analiz) zapotrzebowanie na nową zabudowę (w podziale na funkcje zabudowy), oszacować chłonność położonych w gminie obszarów, porównać oba wskaźniki. W sytuacji, gdy zapotrzebowanie na nową zabudowę nie przekracza sumy powierzchni użytkowej (w podziale na funkcje zabudowy), nie można przewidzieć nowej zabudowy poza ukształtowanymi już obszarami. Jeżeli natomiast zapotrzebowanie wskazaną wartość przekracza – bilans terenów należy uzupełnić o różnicę tych wielkości. Zgodnie jednak z art. 10 ust. 7 pkt 2 przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę bierze się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat oraz niepewność procesów rozwojowych. Ta ostatnia stwarza możliwość zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz do 30%. Z perspektywy kształtowania polityki mieszkaniowej znacznie osłabia to rolę wzmiankowanego bilansu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z 27 listopada 2019 r., IV SA/Po 706/19, Legalis) wskazał, że oparcie treści studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 *ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, a jego istota i treść oraz wymagany

zakres określają przepisy prawa (choć nie zawsze bywa to wystarczająco jasne), dlatego obowiązkiem władz gminy jest przestrzeganie tychże przepisów. Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to studium musi być tak opracowane, aby jego wykładnia przy uchwalaniu planu nie budziła żadnych wątpliwości i nie dopuszczała różnych interpretacji.

Wykorzystanie bilansu może być zróżnicowane. Zakres dopuszczonych odstępstw w odniesieniu do analiz stanowi jedną z podstaw oceny podejścia organów gminy do zagadnień kształtowania zabudowy w kontekście ładu przestrzennego. Inna zauważalna tendencja to próba formalnoprawnego ograniczenia roli bilansu i jego zastosowania. Te jednak są raczej ograniczane. Bilans terenów pod zabudowę uwzględnia się w studium, w szczególności (zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów. Zgodnie z rozporządzeniem określającym zakres studium: ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej *planami miejscowymi*;

- ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania powinny określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.

Zatem rolę studium w analizowanym kontekście należy rozpatrywać przede wszystkim jako punkt odniesienia dla planów miejscowych oraz określenie ram wskaźników urbanistycznych. Ważne jest również to, że został tu ujęty kontekst ochrony ładu przestrzennego. Zgodnie z powyższym więc chodzi o takie rozmieszczenie zabudowy (też mieszkaniowej), które dla ładu przestrzennego nie stanowi zagrożenia. Warto o tym pamiętać zwłaszcza przy okazji rozważania zasadności ograniczeń w zabudowie oraz zakazów zabudowy (i poszukiwania dla nich uzasadnień). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (wyrok z 22 czerwca 2017 r., II SA/Ol 393/17, Legalis) podkreślił, że postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednak nie mogą regulować kwestii szczegółowych, zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Precyzyjne określenie przeznaczenia terenów i granic pomiędzy nimi następuje w miejscowym planie. O ile zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być w miarę szczegółowe, o tyle treść studium powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego, co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem dopuszczenie możliwości

ustalenia przeznaczenia, szczegółowych zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym ograniczenia (także zakaz) w studium stawałoby pod znakiem zapytania celowość uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro normy o charakterze jednoznacznym i szczegółowym w zakresie przeznaczenia terenu i jego zagospodarowania zostały zamieszczone w studium. Ponadto zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów [Nowak 2013: 33-87; Nowak 2019: 21-91]. Natomiast w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej, ujęte kierunkowo, czyli nie „docelowo”. Studium nie dokonuje przeznaczenia terenów na oznaczone cele, np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, ale wskazując tego rodzaju funkcję terenów, studium ukierunkowuje planowanie miejscowe na ten rodzaj zabudowy. Skoro w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów, to gmina w ramach władztwa planistycznego może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 20 listopada 2012 r., II SA/OI 1189/12, Legalis). Jako problem należy więc traktować relatywnie częstą praktykę, kiedy w ramach studium przekracza się jego ogólny charakter i narzuca potencjalnym planom miejscowym bardziej szczegółowe parametry zabudowy.

W sferze regulacyjnej kluczowy jest art. 15 ust. 1 pkt 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Obejmuje on obligatoryjną część miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jaką są zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym:

- maksymalną i minimalną intensywność zabudowy;
- minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej;
- maksymalną wysokość zabudowy;
- minimalną liczbę miejsc parkingowych;
- linię zabudowy.

Powyższe wskaźniki odnoszą się do każdej zabudowy. W prezentowanym rozdziale postrzega się je przede wszystkim z perspektywy zagadnień polityki mieszkaniowej. Trzeba również dodać, że koniecznym elementem będą inne obligatoryjne elementy planu miejscowego, choćby te związane z określeniem przeznaczenia terenu, infrastruktury technicznej, czy komunikacji. Ważne mogą być również fakultatywne elementy, określające np. usytuowanie budynków względem dróg, kolorystykę, pokrycie dachów, czy minimal-

ną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej. W tej grupie ważne jest zwłaszcza samo przeznaczenie terenu. Jego określenie stanowi wyraz koncepcji planistycznej gminy (uszczegóławianej w ramach zasad zabudowy i zagospodarowania terenu). Określenie przeznaczenia nie jest skomplikowane – to jedynie określenie celu, jakiemu teren ma służyć. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z 22 marca 2018 r., II SA/Po 1184/17, Legalis) wskazał, że treść art. 15 ust. 2 pkt 1 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń co do przeznaczenia terenu przyjmowanego w planie, a jedynie wskazuje, że określenie przeznaczenia terenu oraz wskazanie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowi obligatoryjny element planu miejscowego. Do naruszenia tego przepisu mogłoby dojść, gdyby prawodawca lokalny nie rozgraniczył od siebie terenów o różnym, odmiennym przeznaczeniu, lecz nie stanowi naruszenia tego przepisu określenie dla danego terenu przeznaczenia podstawowego i dopuszczalnego przeznaczenia uzupełniającego. Przy analizie możliwego zakresu działania organów gminy warto powołać również treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Pomorskiego z 9 września 2015 r. (PN-II.4131.86.2015.JB, Legalis), gdzie zaznaczono, że ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być formułowane jednoznacznie i nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu. Nie znaczy to, że ten sam teren nie może mieć w planie zagospodarowania przestrzennego różnego przeznaczenia, gdyż jedna strefa może być przeznaczona dla realizacji więcej niż jednej funkcji, jeśli wzajemnie się one uzupełniają.

Orzecznictwo podejmujące problematykę zabudowy przede wszystkim koncentruje się na zagadnieniach natury technicznej. Nie udziela kompleksowej, jednoznacznej odpowiedzi np. w zakresie tego, jakimi zasadami powinny kierować się organy gminy kształtując przestrzenne podstawy dla polityki mieszkaniowej. Stąd też częściowo wynikają problemy związane z niekontrolowaną zabudową. Niemniej jednak pewne ogólne wnioski dotyczące kierunku prowadzenia polityki mieszkaniowej z niektórych tez orzeczniczych można próbować wywodzić. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 7 maja 2019 r. (II SA/Gd 562/18, Legalis). Sąd uznał tam, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do *Ustawy Prawo budowlane*. Z powyższego można wywodzić dwa wnioski:

- we władztwie planistycznym gminy mieści się określanie gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy,

- jednym z czynników ograniczających to władztwo są przepisy ściśle rozumianego prawa budowlanego.

Zwłaszcza pierwszy element wymaga podkreślenia. Określanie parametrów zabudowy może wyglądać w różny sposób – również jako rygorystyczne ograniczanie wcześniejszych możliwości w tym zakresie. W takich sytuacjach pojawia się również pytanie o możliwą ingerencję gminy w przestrzeń. Zagadnienie to stanowi podstawę licznych konfliktów przestrzennych. Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 28 marca 2018 r., II OSK 1317/16, Legalis) wskazał, że władztwo planistyczne gminy nie może sięgać tak daleko, by wykluczać możliwość lokalizacji inwestycji, dopuszczonych do realizacji przepisami prawa powszechnego, które przewidują, że po spełnieniu określonych wymogów, danego rodzaju inwestycje mogą być realizowane. Nie może być argumentem świadczącym o proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń fakt ich akceptacji przez mieszkańców gminy oraz spójność z zamierzeniami i planami inwestycyjnymi właścicieli działek znajdujących się w obszarze studium. Właśnie w takim kontekście należy osadzić występujące problemy w systemie gospodarki przestrzennej. Ustawodawca wciąż daje zbyt małe podstawy do kształtowania z tej perspektywy polityki mieszkaniowej. Natomiast przykłady typowych, bardziej już szczegółowo ujętych kwestii w sferze orzeczniczej wyglądają następująco:

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok z 21 marca 2018 r., II SA/Gd 1/18, Legalis) zajął się zagadnieniem minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Ustalenie maksymalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Skoro ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy przez użycie określonych wskaźników minimalnych i maksymalnych, to wprowadzenie do treści zaskarżonej uchwały zapisów zezwalających na samodzielne kształtowanie przez inwestorów maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy nie stanowi wypełnienia dyspozycji tego przepisu. Rada gminy nie wskazała maksymalnego wskaźnika zabudowy dla określonych terenów w sposób jednoznaczny. Tymczasem wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nakazuje przyjąć, że obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, były jasne i jednoznaczne. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na terenie objętym planem;
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (wyrok z 7 grudnia 2017 r., II SA/Bk 731/17, Legalis) podjął temat linii zabudowy, uznając że wykreślając linie zabudowy organ planistyczny decyduje o granicy, do której zabudowa może sięgać. Ustala więc, w ramach przyznanego mu ustawą władztwa, pewien określo-

ny porządek w urządzeniu przestrzeni, ingerując przy tym niewątpliwie w prawa właścicieli do swobodnego zagospodarowania nieruchomości. Tego uprawnienia organ planistyczny nie może przekazać innemu podmiotowi, bo nie ma ku temu żadnej podstawy prawnej.

Można dodać, że często przedmiotem oceny sądów stają się przypadki, w ramach których określenie np. linii zabudowy zdaniem właścicieli zbyt szeroko ingeruje w ich prawa. W konsekwencji więc właśnie spór o ujęcie w ustawie i planie konkretnych parametrów stanowi tak naprawdę próbę możliwości zabudowy (często właśnie mieszkaniowej) tego terenu. Doktryna dopuszcza ustalanie również innych parametrów zabudowy [Sosnowski *et al.* 2014: 174]. Zakres ingerencji gminy w sferę zabudowy może być również uzależniany od właściwości terenu, na którym ta zabudowa ma być realizowana. Dotyczy to przede wszystkim możliwości realizacji zabudowy rozproszonej [Leoński *et al.* 2012: 66; Zawadzka 2017: 84; Bąkowski 2018: 19].

Przedmiotowa analiza nie byłaby pełna, gdyby w niej nie uwzględniono tzw. specustawy mieszkaniowej, czyli *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. W literaturze szeroko się wypowiadało na temat wad tej ustawy. W tym rozdziale nie chodzi więc o ponowną całościową analizę niniejszego aktu. Zweryfikowano go jednak z perspektywy ujęcia niniejszego rozdziału, czyli w jaki sposób zawarte tam rozwiązania pozwalają kształtować (współkształtować) z perspektywy planistycznej politykę mieszkaniową. Przede wszystkim zastrzec należy, że niniejsza ustawa obejmuje przedsięwzięcie, w którym budynki mieszkalne mają liczyć nie mniej niż 25 lokali lub kompleksowe inwestycje obejmujące budynki jednorodzinne w liczbie nie mniejszej niż 10. Narzędziem zawartym w specustawie jest uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, która może być sprzeczna na danym obszarze z przyjętymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w niektórych przypadkach również z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Można więc stwierdzić, że główny kierunek ustawy sprowadza się do wyłączenia realizacji dużych inwestycji mieszkaniowych (i związanych z nimi inwestycji towarzyszących) z ram przestrzennych. Powyższy kierunek osłabia jedynie:

- wymóg uzgodnień projektu uchwały z organem administracji geologicznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz zarządcą drogi – albo w ściśle określonym zakresie, albo w odniesieniu do konkretnych obszarów,
- standardy urbanistyczne.
Ustawowe standardy urbanistyczne określają wymogi:
- dostępu inwestycji mieszkaniowej do drogi publicznej i infrastruktury technicznej; związane z minimalnymi odległościami względem przystanków komunikacyjnych, szkół podstawowych, a także terenów wypoczynku, rekreacji lub sportu;
- wysokości budynków (związane z dopuszczalną liczbą kondygnacji nadziemnych).

Ustawowe wytyczne mogą być modyfikowane (maksymalnie o 50% w fakultatywnych lokalnych standardach urbanistycznych. Przyjęcie takiej uchwały odnosi się jednak nie do wszystkich inwestycji, ale tylko tych realizowanych w ramach specustawy.

Do problemów związanych z realizacją standardów (ustawowych i lokalnych) należy zaliczyć:

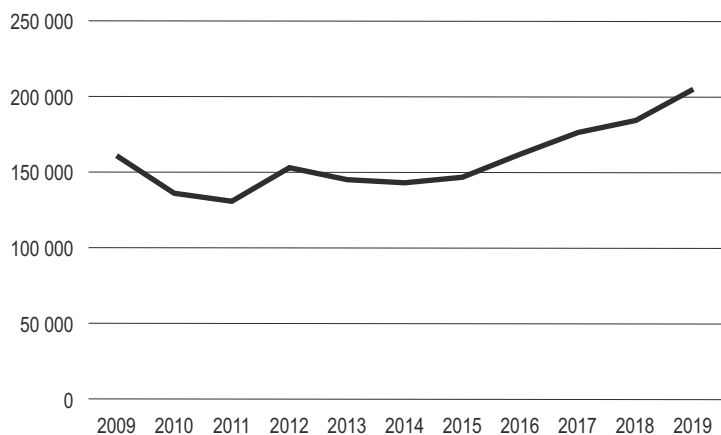
- przypadkowość uwzględnionych w nich kryteriów [Zelewski 2019: 144-151],
- brak precyzji (zauważalny choćby przy opisie odległości względem przystanku komunikacyjnego czy terenów wypoczynku, rekreacji oraz sportu).

Stwarza to pole do nadużyć. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku relatywnie niewielkiej liczby gmin, które uchwaliły lokalne standardy urbanistyczne. Podjęcie takiej uchwały prawie zawsze jest powiązane z intencją szerszej ochrony ładu przestrzennego. Również w tym ujęciu zauważalny jest jednak brak precyzji ustawodawcy, w konsekwencji którego niektóre szersze próby bardziej restrykcyjnego ujęcia tych parametrów są skutecznie kwestionowane przez organy nadzoru i sądy.

3. Polityka przestrzenna a polityka mieszkaniowa

Biorąc pod uwagę powyższe, można wskazać, że funkcje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (wyłączając kilka przypadków, np. związanych z instytucją bilansu terenów pod zabudowę) w literalnym, formalnoprawnym brzmieniu mają wymiar zupełnie techniczny. Z perspektywy formalnoprawnej nie gwarantują realizacji celów związanych z polityką mieszkaniową. Po prostu, w razie konieczności mają zapewniać możliwość zabudowy mieszkaniowej, bez jednoznacznego powiązania z realizacją konkretnych celów (zupełnie inaczej jest przy rozpatrywaniu np. funkcji środowiskowej i kulturowej narzędzi polityki przestrzennej, gdzie z zasady pewien kierunek jest przez ustawodawcę określony). Dlatego ograniczenie się do formalnoprawnego ich ujęcia nie jest wystarczające – konieczne jest uwzględnienie wyżej wymienionych postulatów związanych z polityką mieszkaniową. Intencjonalnie natomiast zostały opracowane narzędzia z tzw. specustawy mieszkaniowej Funkcją uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest poszerzanie zabudowy mieszkaniowej, a konkretnie określonych inwestycji. Funkcją standardów urbanistycznych jest z kolei ograniczanie takiej zabudowy. Mimo że wskazane narzędzia ujęte są w jednym akcie prawnym i teoretycznie powinna występować wzajemna spójność, uprawniona jest teza o wzajemnej korelacji między nimi.

Brak możliwości jednoznacznego, ścisłego powiązania dotyczącego bezpośrednio zakresu studiów i planów miejscowych przepisów prawnych z bardziej doprecy-



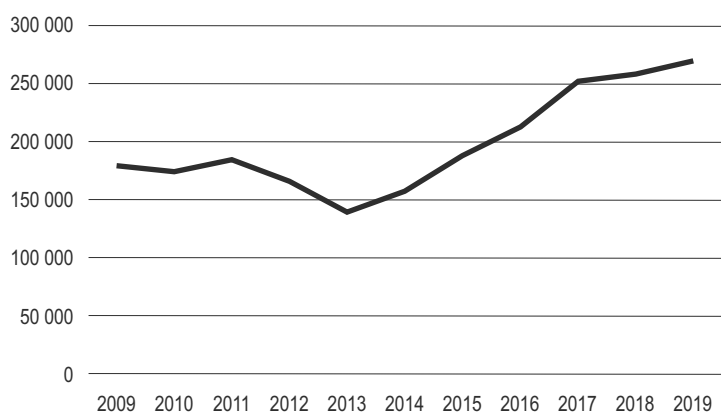
Ryc. 1. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Polsce w latach 2009-2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS; [www.stat.gov.pl, dostęp: marzec 2020] (ryc. 1-4).

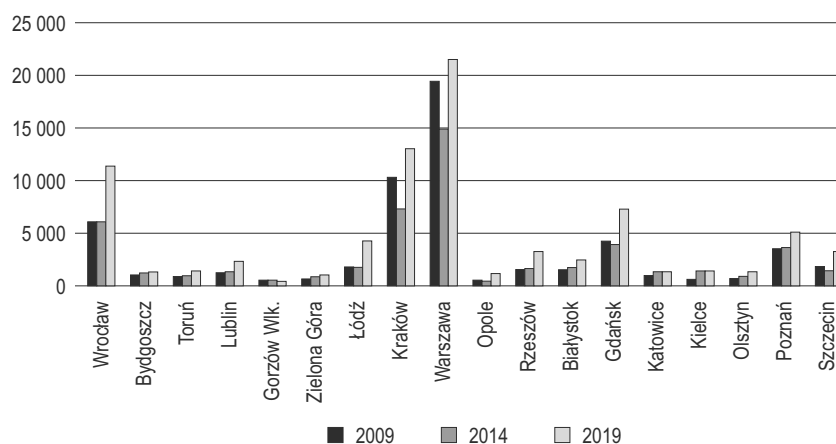
zwaną funkcją mieszkaniową nie oznacza jednak, że funkcji takiej nie można zdefiniować. Trzeba ją jednak wywodzić z:

- przepisów ogólnych *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*,
- literatury dotyczącej spraw urbanistycznych i przestrzennych.

Jak wskazano wcześniej, również z perspektywy polityki mieszkaniowej ważne wydaje się zablokowanie procesu *urban sprawl*, a także nieracjonalnego rozmieszczania zasobów mieszkaniowych [na temat uwarunkowań polskich por. np. Olbrysz, Zachariasz 2015: 183-326, 198-228; Heffner 2016: 75-110; Hołuj, Lityński 2016: 133-146; Gibas 2017: 10-18; Gibas, Heffner 2018a: 163-190; Gibas, Heffner 2018b: 189-207; Gibas, Heffner 2018c: 303-315; Lityński 2018: 84-93; Lityński, Hołuj 2018: 114-162; Maćkiewicz *et al.* 2018: 280-316; Lityński 2019: 188-233; Nowak, Forys 2019: 21-91]. Stąd też wynika



Ryc. 2. Pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy mieszkań w Polsce w latach 2009-2019



Ryc. 3. Liczba oddawanych mieszkań w głównych ośrodkach administracyjnych w Polsce w latach 2009, 2014 i 2019

zresztą postulat realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym zabudowy mieszkaniowej na terenach już zagospodarowanych. Niniejszy postulat można więc połączyć z ochroną ładu przestrzennego stojącą w sprzeczności z aprzestrzenną polityką mieszkaniową. Odmienne podejście generuje ogromne koszty, przekładające się na jakość życia mieszkańców, co zresztą obszernie udokumentowano w literaturze. W tym zakresie więc funkcją narzędzi polityki przestrzennej powinno być blokowanie takich inwestycji, które stałyby w sprzeczności z niniejszymi wymogami. Od razu można zastrzec, że przynajmniej w przypadku uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych takich możliwości z zasady nie ma (optymalnie jedynie takie uchwały mogą nie wywoływać skutków negatywnych w tym zakresie. Nie będą natomiast generować skutków pozytywnych). W pozostałym zakresie kluczową funkcją „mieszkaniową” wspomnianych narzędzi polityki przestrzennej będzie zapewnienie ochrony ładu i kształtowania ładu przestrzennego terenów, sprowadzające się do ochrony przed aprzestrzennymi działaniami w zakresie polityki mieszkaniowej (zarówno w kontekście realizacji konkretnych inwestycji, jak też szerszych koncepcji inwestycji mieszkaniowych, opracowywanych zarówno z perspektywy podmiotów prywatnych, jak i publicznych). Praktyczny problem polega również na tym, że mimo zbliżonych ujęć zawartych w znacznej części studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, praktyka realizacyjna bywa rażąco odmienna. Wyrazem braku uwzględnienia (nawet mimo szczytnych deklaracji kierunkowych) tych względów mogą być przede wszystkim:

- szeroka zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne (niektóre gminy wręcz wyłącznie w tym celu uchwalają plany miejscowe – [Nowak 2017: 77- 89],

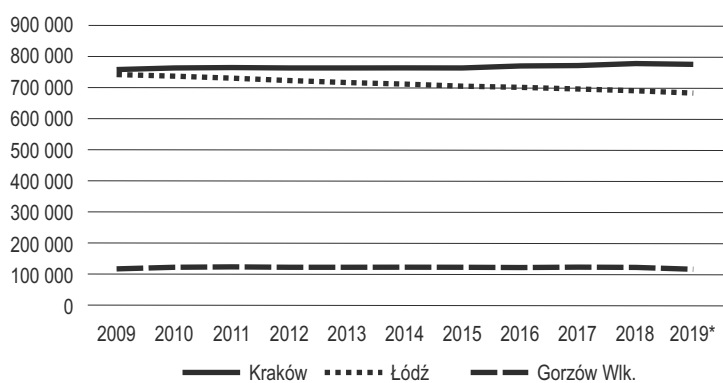
Tabela 12. Sytuacja na rynku nieruchomości w wybranych miastach w 2018 r.

	Kraków	Łódź	Gorzów Wlk.
Mieszkania na 1000 ludności	505,3	523,9	429,4
Mieszkania oddane do użytkowania	9 606	2 800	723
w tym na sprzedaż i wynajem (w %)	95,06	89,11	59,34
Powierzchnia na 1 os. (w m ²)	29,1	28,5	27,7
Przeciętna liczba osób w mieszkaniu	1,98	1,91	2,33
Przeciętna liczba izb w mieszkaniu	3,12	3,08	3,97
Pozwolenia na budowę i zgłoszenia	10 473	6 110	660
Rozpoczęcie budowy mieszkań	10 070	3 842	946
Rozpoczęcie budowy mieszkań (rok 2019)	10 240	6 708	632
w tym na sprzedaż i wynajem (w %, rok 2019)	92,71	92,55	69,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS,
[www.stat.gov.pl, dostęp: marzec 2020].

- określone cechy morfometryczne planów miejscowych, dzięki którym plany celowo nie obejmują newralgicznych, z perspektywy zabudowy mieszkaniowej, terenów [Izdebski *et al.* 2018: 331-347],
- przeznaczanie terenów pod zabudowę w oderwaniu od bilansu terenów pod zabudowę lub przy braku realnego bilansu terenów pod zabudowę w danej gminie [Śleszyński 2018a: 29- 80; Śleszyński 2018b].

Poza tym ważne wydaje się zweryfikowanie szczególnego sposobu ujęcia regulacji mieszkaniowych zwłaszcza w aktach regulacyjnych – miejscowych planach



Ryc. 4. Liczba ludności w badanych miastach w latach 2009-2019

* 2019 rok – dostępne dane na 30.06.2019 r.

zagospodarowania przestrzennego. W zależności od uwarunkowań polityki mieszkaniowej w danej gminie, mogą bowiem występować zróżnicowane tendencje.

Warto w końcu zwrócić uwagę na samą instytucję standardów urbanistycznych. Te obecnie obowiązujące, zawarte w tzw. specustawie mieszkaniowej w znikomym zakresie spełniają w praktyce swoją funkcję. Niemniej jednak sama – teoretyczna instytucja standardów urbanistycznych – stanowiłaby idealną podstawę do szerszego połączenia zagadnień związanych ze sferą przestrzenną i mieszkaniową. Standardy dotyczące powszechnej dostępności terenów mieszkaniowych do infrastruktury społecznej, transportowej, jak też środowiska pozwoliłyby znacznie bardziej syntetycznie połączyć oba zagadnienia. Wymagałoby to oczywiście przemodelowania obecnego systemu gospodarki przestrzennej, a także zweryfikowania tego, w jaki sposób te standardy mogą być ujęte. Dylematy dotyczyć mogą m.in. tego, czy bardziej w skali centralnej, czy lokalnej, czy powinny mieć charakter wiążący, czy instrukcyjny, jak również, czy powinny być ujęte w ramach jednoznacznie określonych wartości, czy też orientacyjnie (w każdym z tych przypadków można oczywiście zastosować warianty pośrednie wskazanych rozwiązań). W obecnym stanie prawnym tego typu rozważania można zakwalifikować jedynie jako *de lege ferenda*.

4. Kluczowe uwarunkowania związane z polityką mieszkaniową dla analizy narzędzi polityki przestrzennej

W części badawczej skoncentrowano się na analizie funkcji mieszkaniowej realizowanej w ramach regulacyjnych narzędzi polityki przestrzennej (miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i lokalnych standardów urbanistycznych). W pierwszej kolejności, w celu przedstawieniu szerszego kontekstu badań, wskazano kluczowe kierunki ważne z perspektywy polityki mieszkaniowej. Budownictwo mieszkaniowe w Polsce rozwija się w ostatnich latach bardzo dynamicznie. Poniższy wykres (ryc. 1) przedstawia liczbę wybudowanych mieszkań w Polsce w ostatnich 10 latach.

Analizując liczbę oddawanych budowanych mieszkań pod względem kryterium własności można stwierdzić, że dominującą formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest budownictwo indywidualne lub samodzielny zakup mieszkania albo domu. Oznacza to, że znaczną część wszystkich zasobów mieszkaniowych istniejących na rynku stanowią te należące do osób fizycznych. W tym samym roku znakomita większość pozwoleń na budowę oraz zgłoszeń budowy z projektem budowlanym dotyczyła mieszkań/domów na sprzedaż i wynajem oraz budownictwa indywidualnego (odpowiednio 62% i 36%). Liczba wydanych pozwoleń na budowę także odzwiercie-

dla sytuację w budownictwie mieszkaniowym. Po wcześniejszym spadku liczby tych pozwoleń, spowodowanym słabą koniunkturą na rynku mieszkaniowym, od 2013 r. wyraźnie rysuje się tendencja wzrostowa (ryc. 2).

Analizując liczbę mieszkań oddawanych do użytku w głównych ośrodkach administracyjnych w latach 2009-2019 można zaobserwować następujące tendencje (ryc. 3):

- w 2009 r. wśród miast z najwyższą liczbą oddanych do użytku mieszkań znalazły się Warszawa, Kraków, Wrocław i Gdańsk. W latach 2014 i 2019 miasta te nie zmieniły swojej pozycji.
- w 2019 r. liczba oddanych mieszkań wzrosła w stosunku do roku 2009 o ponad 100% w Łodzi, Opolu i Rzeszowie. W Gorzowie Wielkopolskim nastąpił spadek o 25%.

W związku z realizacją założonego celu badawczego, do szczegółowej analizy wybrano trzy miasta wyróżniające się w przeprowadzonej analizie statystycznej:

1. Kraków, jako miasto z największą liczbą oddawanych mieszkań (poza Warszawą, która ze względu na specyficzne funkcje administracyjne w oczywisty sposób odgrywa rolę lidera.

Tabela 13. Zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wybranych miast w 2019 r.

Miasto	Zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego
Kraków	<ul style="list-style-type: none"> – regularnie pojawiające się przepisy określające zasady sytuowania obiektów budowlanych względem dróg; – określenie zasad zagospodarowania istniejących obiektów budowlanych, a także ewentualnych możliwych względem nich robót budowlanych; – wytyczne dotyczące elewacji; – wytyczne dotyczące dachów (w tym ich kolorystyki); – wytyczne dotyczące tymczasowych obiektów budowlanych – wytyczne dotyczące iluminacji – w pewnych przypadkach wytyczne dotyczące urządzeń inwestycji celu publicznego; – sporadycznie – wyodrębnianie określonych stref w mieście i ujednocianie dla nich regulacji planistycznych;
Łódź	<ul style="list-style-type: none"> – ogólne standardy zagospodarowania; – określenie możliwych robót budowlanych podejmowanych na istniejących obiektach; – określenie możliwości modyfikacji linii zabudowy; – wytyczne dotyczące elewacji; – wytyczne dotyczące pokrycia dachów; – wytyczne dotyczące kolorystyki budynku;
Gorzów Wielkopolski	<ul style="list-style-type: none"> – wytyczne dotyczące elewacji budynków (w tym kolorów elewacji) – określenie linii zabudowy; – zakaz wznoszenia tymczasowych obiektów budowlanych.

Źródło: Opracowanie własne (tab. 13-16).

2. Łódź, gdzie liczba oddawanych mieszkań w 2019 r. w stosunku do początkowego okresu badań wzrosła o ponad 100%.
3. Gorzów Wielkopolski, w którym liczba oddawanych w 2019 r. mieszkań spadła o 25% w stosunku do 2009 r.

Należy podkreślić, że przy dokonaniu niniejszego wyboru chodzi o zweryfikowanie również ogólnych tendencji związanych z funkcją mieszkaniową planów miejscowych. Dlatego też niniejszy dobór miast należy traktować jako podstawę do dalszych badań kolejnych studiów przypadku. Sytuację na rynku nieruchomości w wybranych miastach w 2018 r. przedstawia tab. 12. Kraków, stolica województwa małopolskiego, jest drugim pod względem powierzchni i liczby mieszkańców miastem w Polsce. Podzielony jest na 18 dzielnic, dość zróżnicowanych pod względem zaludnienia. Charakteryzuje się stałym, choć dość niskim wzrostem liczby ludności (tab. 12) – zarówno przyrost naturalny, jak i saldo migracji na pobyt stały są dodatnie. Rynek pracy posiada duży potencjał ze względu na rozwinięty sektor nowoczesnych usług biznesowych, w tym nowoczesnych technologii i sektora badawczo-rozwojowego [KRN 2019: 2-3]. Od 2016 r. zauważalny jest spadek nowych terenów, możliwych do wykorzystania pod budownictwo wielorodzinne. Przyczyn takiego stanu można upatrywać w trwającym od kilku lat *boomie* inwestycyjnym, który wyczerpuje rezerwy gruntowe znajdujące się w zasobach deweloperów [KRN 2019: 27]. Średnia cena 1 m² mieszkania na rynku pierwotnym w IV kwartale 2019 r. wyniosła 8244 zł, natomiast na rynku wtórnym 7414 zł.

Łódź jest czwartym pod względem powierzchni miastem w Polsce. Sytuacja demograficzna jest trudna, ze względu na znaczny ubytek liczby ludności, widoczny od wielu lat. Silną stroną Łodzi w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego jest wyższa niż na pozostałych rynkach regionalnych dostępność gruntów pod zabudowę mieszkaniową znajdujących się w atrakcyjnych lokalizacjach. W latach 2018-2019 rozpoczęto ponad 35 nowych inwestycji deweloperskich [PRM Raport 2019: 2]. Jednocześnie na tle innych dużych miast Łódź wyróżnia się względnie tanimi mieszkaniami. Średnia cena 1 m² mieszkania na rynku pierwotnym w IV kwartale 2019 r. wyniosła 6026 zł, natomiast na rynku wtórnym 4870 zł.

Gorzów Wlk. jest najmniejszym z badanych miast, zajmuje 29. pozycję w rankingu liczby ludności miast w Polsce. Miasto pełni funkcje administracyjne, jest siedzibą wojewody lubuskiego. Liczba ludności utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Rynek nieruchomości jest słabo rozwinięty, a liczba nowo wybudowanych mieszkań spadła w 2019 r., po względnie stabilnym poprzednim dziesięcioleciu. W 2019 r. średnia cena za 1 m² mieszkania na rynku nieruchomości wyniosła 4400 zł.

5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a funkcja mieszkaniowa

Po wstępnej weryfikacji miast do badań podjęto dalsze postępowanie badawcze. W przypadku Krakowa i Łodzi szczegółowo zweryfikowano wszystkie miejsco-

Tabela 14. Wybrane szczegółowe postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Krakowa i Łodzi, możliwe do powiązania z celami polityki mieszkaniowej

Postanowienie	Uwagi dotyczące możliwego wpływu na politykę mieszkaniową	Ocena formalnoprawna
<p>Dla legalnie istniejących obiektów i urządzeń budowlanych, których:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wysokość przekracza maksymalną wysokość zabudowy wyznaczoną w planie, dopuszcza się prowadzenie robót budowlanych z wyłączeniem nadbudowy, przy zachowaniu pozostałych ustaleń planu, 2) wysokość przekracza maksymalną wysokość zabudowy wyznaczoną w planie, dopuszcza się prowadzenie robót budowlanych związanych z nadbudową kominów spalinowych lub wentylacyjnych w celu dostosowania ich parametrów do przepisów odrębnych, 3) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w stanie istniejącym jest mniejszy niż ustalony w planie, dopuszcza się prowadzenie robót budowlanych nie powodujących dalszego zmniejszenia tego wskaźnika. <p>W odniesieniu do istniejących obiektów i urządzeń budowlanych ustala się możliwość przebudowy, remontu i odbudowy oraz – niezależnie od ustaleń planu – rozbudowy w zakresie docieplenia lub wykonania szybów windowych i zewnętrznych klatek schodowych, pochylni i ramp dla niepełnosprawnych.</p>	<p>Określanie podstaw dla dalszego zagospodarowania istniejących budynków mieszkaniowych (co jest niezbędne niezależnie od zmieniających się uwarunkowań planistycznych). Za bardzo ważne należy uznać uwzględnienie w tym kontekście wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co gwarantuje zapewnienie ochrony walorów środowiskowych również w tym kontekście.</p>	Brak zastrzeżeń
<p>Zasady iluminacji obiektów i zieleni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) dopuszcza się iluminację zieleni; 2) dopuszcza się iluminację budynków wraz z towarzyszącymi zespołami zieleni. 	Szersza dbałość o jakość przestrzeni mieszkaniowej.	Dyskusyjna zgodność z ustawowym zakresem planu miejscowego

we plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w 2019 r., w których ujęto przeznaczenie mieszkaniowe (regułą było, że wskazane plany ujmowały zbiorcze przeznaczenie dla danego terenu, poza mieszkaniowym występowało tam również usługowe, drogowe, a także związane z terenami zielonymi). W Krakowie stwierdzono 10, a w Łodzi 11 takich planów. W Gorzowie, ze względu na znikomą liczbę planów miejscowych w samym 2019 r. wzięto pod uwagę okres 2015-2019, w którym stwierdzono trzy plany z przeznaczeniem mieszkaniowym. Plany miejscowe zostały zweryfikowane w ujęciu dotyczącym sposobu powiązania z polityką mieszkani-

Postanowienie	Uwagi dotyczące możliwego wpływu na politykę mieszkaniową	Ocena formalnoprawna
<p>Przy dokonywaniu nowych podziałów geodezyjnych ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych:</p> <p>1) w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: MN.1 – MN.30, w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej niskiej intensywności: MN/MWn.1 – MN/MWn.23 i w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej: MN/U.1 – MN/U.7:</p> <p>a) 500 m² – dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej,</p> <p>b) 350 m² – dla jednego budynku w zabudowie jednorodzinnej szeregowej i bliźniaczej;</p> <p>2) dla pozostałej zabudowy oraz innych obiektów budowlanych nie określa się minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.</p>	Kształtowanie potencjalnej przestrzeni mieszkaniowej.	Brak zastrzeżeń
Ustala się możliwość utrzymania istniejących budynków znajdujących się w całości lub w części poza wyznaczoną linią zabudowy (obowiązującą lub nieprzekraczalną) z dopuszczeniem:	Zapewnienie swobody zagospodarowania terenów.	Dyskusyjna
Zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (nadsypywania terenu w odniesieniu do poziomu istniejącego), powodujących zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, z wyłączeniem prac ziemnych związanych z realizacją obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji oraz budowli przeciwpowodziowych.	Ochrona walorów przyrodniczych, również przy realizacji inwestycji mieszkaniowych.	Brak zastrzeżeń

Postanowienie	Uwagi dotyczące możliwego wpływu na politykę mieszkaniową	Ocena formalnoprawna
<p>w zakresie kształtowania standardów zagospodarowania i użytkowania terenów:</p> <p>a) zachowanie i ochronę terenów przyrodniczych, szczególnie w rejonie doliny dopływu rzeki Miazgi – Dopływu spod Sikawy, wspierającej system ekologiczny Miasta, a także cech krajobrazu otwartego rozłógów pól,</p> <p>b) porządkowanie przedpola autostrady A1,</p> <p>c) utrzymanie i kontynuację istniejącej struktury przestrzennej w postaci układu ulicowego z możliwością jej uzupełnienia,</p> <p>d) wniwelowanie potencjalnych konfliktów przestrzennych poprzez kształtowanie prawidłowych relacji pomiędzy zabudową związaną z produkcją rolną a zabudową mieszkaniową;</p>	<p>Próba wskazania ogólnych wytycznych, znajdujących przełożenie również na sferę mieszkaniową.</p>	<p>Brak zastrzeżeń</p>
<p>dopuszcza się zwiększenie maksymalnej wysokości zabudowy określonej w ustaleniach szczególnych, z zachowaniem poniższych warunków:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dla zabudowy o wysokości 24 m i niższej <ul style="list-style-type: none"> – o nie więcej niż 4,0 m, – dla zabudowy o wysokości powyżej 24 m <ul style="list-style-type: none"> – o nie więcej niż 5,0 m, – przewyższenie ponad maksymalną wysokość zabudowy dotyczy jedynie elementów komunikacji pionowej, takich jak: klatki schodowe i szyby windowe oraz pomieszczeń technicznych, których powierzchnia całkowita wynosi maksymalnie 50% powierzchni całkowitej kondygnacji znajdującej się poniżej mierzonej na poziomie posadzki, 	<p>Określanie modyfikacji maksymalnej, przyjętej w planie miejscowym wysokości zabudowy (czy ułatwia realizację polityki mieszkaniowej, inwestycji?)</p>	<p>Brak zastrzeżeń</p>
<p>nakaz ukształtowania wskazanych na rysunku planu elewacji budynków istniejących wymagających szczególnego opracowania architektonicznego poprzez harmonijną kompozycję całej elewacji oraz wykonanie otworów okiennych, drzwiowych, witryn lub detalu architektonicznego, a w przypadku braku możliwości zachowania zgodności z przepisami odrębnymi z zakresu budownictwa, przy zastosowaniu co najmniej jednego z następujących rozwiązań:</p>	<p>Kształtowanie kierunku przestrzeni mieszkaniowej</p>	<p>Ogólne sformułowania, możliwe do zróżnicowanej wykładni</p>

wą – w wymiarze ogólnym i szczegółowym. W kontekście tych badań nie chodziło o zweryfikowanie powierzchni przeznaczanej na cele mieszkaniowe ujętej w planach miejscowych (ten temat był już wielokrotnie analizowany), ale możliwych rozwiązań planistycznych pozwalających wspierać te cele. Dlatego nie tyle skoncentrowano się na szczegółowych, ujętych w planach parametrach zabudowy, ale innej obligatoryjnej części planów: „zasadach kształtowania i ochrony ładu przestrzennego.” W doktrynie i orzecznictwie występują niedopowiedzenia związane z zakresem pojęciowym tej części planu. Jednak właśnie przez to niniejszy zakres różne gminy (miasta) wypełniają w zróżnicowany sposób, co może stanowić podstawę pogłębionej oceny konkretnego podejścia. Poniżej (tab. 13) zweryfikowano więc zakres „zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego”, ale również wybrane konkretne postanowienia (ocenione w kontekście potencjalnego wsparcia dla polityki mieszkaniowej oraz w kontekście regulacji prawnych).

Przy analizie uwzględniono trzy zróżnicowane pod względem zabudowy mieszkaniowej miasta. Jak wskazano wcześniej, w Gorzowie Wielkopolskim nie uchwała się intensywnie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (trzeba ponownie zastrzec, że w prezentowanym rozdziale nie ocenia się w żadnym zakresie polityki przestrzennej w danym mieście, a jedynie stosowane rozwiązania planistyczne, możliwe do powiązania z polityką mieszkaniową). Postanowienia planistyczne zawarte w trzech analizowanych planach miejscowych z lat 2015-2019 nie mogą więc być interpretowane jako wyraz całościowej, przemyślanej koncepcji ochrony ładu przestrzennego, ani warsztatowej korelacji z polityką mieszkaniową. Tym bardziej, że w badanych planach nie ma jednolitej konsekwencji w sposobie ujęcia zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego.

Zupełnie inny materiał badawczy występuje w Krakowie i Łodzi (tab. 13) w miastach, w których stwierdza się zdecydowanie szerszy zakres inwestycji mieszkaniowych (a także większą dynamikę wzrostu tych inwestycji). W obu przypadkach, w większej grupie planów miejscowych wypracowano wspólne tendencje dotyczące „zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego”. W obu przypadkach w zdecydowanym zakresie wiążą się one z celami powiązanymi ze sferą mieszkaniową.

W przypadku Krakowa we wskazanej części regularnie ujęte zostały te postanowienia, które w ujęciu formalnym stanowią fakultatywne elementy planów miejscowych. Dotyczy to chociażby określenia zasad sytuowania obiektów budowlanych względem dróg, wytyczne dotyczące elewacji i dachów. Regularną praktyką jest również określenie możliwych robót budowlanych podejmowanych względem obiektów/urządzeń już istniejących. Wprowadzane wyjątki długofalowo mają gwarantować możliwość dłuższego funkcjonowania określonych obiektów budowlanych (nawet, jeżeli miałyby to być niezgodne z ogólnymi kierunkami planu). Regularnie we wskazanej części planów w Krakowie określa się też zasady oświetlenia terenów. Inny powtarzający się element dotyczy zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych (którego

Tabela 15. Zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego w wybranych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego miast wojewódzkich

Miasto	Postanowienia
Białystok	<ul style="list-style-type: none"> – zakres możliwej przebudowy i remontu istniejących budynków; – określenie wystroju zewnętrznego budynków (w tym kolorystyka ścian); – zasady lokalizacji elementów technicznego wyposażenia budynków (m. in. urządzeń i instalacji wentylacyjnych, klimatyzacyjnych, itd.); – zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych.
Bydgoszcz	<ul style="list-style-type: none"> – wyłączenie zastosowania nieprzekraczalnych linii zabudowy; – zakres dopuszczenia nadbudowy, przebudowy i rozbudowy budynków; – określenie zakazu lokalizacji.
Gdańsk	<ul style="list-style-type: none"> – określenie jako „zasady dotyczące regulacji w zakresie estetyki”; – określenie kolorystyki elewacji i kolorystyki dachów.
Katowice	<ul style="list-style-type: none"> – zakaz lokalizacji konkretnych obiektów (usługowych); – określenie możliwości nadbudowy i rozbudowy istniejących obiektów – wskazanie parametrów i wskaźników w tym zakresie.
Kielce	<ul style="list-style-type: none"> – określenie cech elementów zagospodarowania wymagających ochrony i ukształtowania; – wytyczne dotyczące obiektów małej architektury (zakazy lokalizowania określonych tablic i urządzeń reklamowych).
Poznań	<ul style="list-style-type: none"> – możliwości przekroczenia linii zabudowy; – określenie podstaw lokalizacji obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych.
Warszawa	<ul style="list-style-type: none"> – wyznaczenie poszczególnych rodzajów terenów objętych planem (w tym terenów zabudowy); – ustalenie zasad lokalizacji ogrodzeń; – zasady lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych.
Zielona Góra	<ul style="list-style-type: none"> – nakazy określonych działań (w szczególności stosowania określonych rozwiązań technicznych i architektonicznych); – zakazy lokalizacji; – określenie możliwych do zastosowania materiałów zewnętrznych na budynkach.

nie uwzględnia się w niniejszej analizie ze względu na rozwiązania w tzw. ustawie krajobrazowej). W kilku szczególnych przypadkach pojawiają się również inne postanowienia, w ramach których np. wyznacza się strefę intensywną urbanistycznie, wprowadza zakazy lokalizacji, zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, jak też minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych. Z kolei w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla Łodzi, zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego ujęte są w znacznym zakresie bardziej ogólnie. Potwierdza to choćby fakt kierunkowego wskazania stan-

dardów zagospodarowania poszczególnych terenów. W pozostałym zakresie konsekwentnie powtarzają się postanowienia dotyczące linii zabudowy, elewacji, dachów, kolorystyki, a także tymczasowych obiektów budowlanych.

Należy podkreślić, że „zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego” jako obligatoryjny element planów miejscowych wielu gminom przysparzają problemów interpretacyjnych. Zasadniczo powinny zawierać kierunkowe wytyczne (oparte na wcześniejszych pogłębionych analizach), nie dublując innych elementów planów. W praktyce jednak występuje pod tym względem duże zróżnicowanie (co z perspektywy systemowej zasługuje na istotną korektę).

Na podstawie tab. 14 można przyjąć, że postanowienia ujęte w ramach „zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego” są w badanych miastach ujęte w sposób bardzo szeroki, często na podstawie subiektywnych (fragmentarycznie rozumianych) kryteriów. Nie podejmują wskazanego zagadnienia kompleksowo, nie dając tym samym wystarczającej podstawy do stwierdzenia powiązań z polityką mieszkaniową. Ewentualne związki w tym zakresie można więc określać w ograniczonym stopniu. Właśnie przyjmując taką perspektywę można wskazać zarówno na próby polepszania uwarunkowań przestrzeni mieszkaniowej (zasady iluminacji obiektów), jak też stwarzanie przyszłych podstaw do zagospodarowania przestrzeni mieszkaniowej (wytyczne w zakresie podziałów nieruchomości). Można dodać, że wiele, relatywnie najciekawszych rozwiązań z perspektywy mieszkaniowej wiąże się obecnie z ryzykiem formalnoprawnym (przepisy wprost nie przewidują możliwości ujęcia tego typu postanowień w planach miejscowych, a przynajmniej może to być dyskusyjne). Osobną część zagadnień to dbałość o związki polityki mieszkaniowej z ochroną środowiska i przyrody. Jest to ważny do dalszego wykorzystania kierunek, tym bardziej, że w literaturze często wskazuje się na potrzebę ujmowania (nawet w narzędziach strategicznych) społecznego aspektu ochrony środowiska. Przekłada się to przede wszystkim właśnie na sferę mieszkaniową. Ten aspekt powinien być rozwinięty w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, choć w praktyce rzadko zdarza się, by było to zrobione w wyczerpującym zakresie (przykład pozytywnej praktyki to studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla Warszawy i Wrocławia). Można dodać, że w przeprowadzonym wcześniej przeglądzie literatury zaznaczono, że z perspektywy polityki mieszkaniowej ważne wydaje się m.in. zagospodarowanie terenów już zabudowanych, kwestia dostępności do infrastruktury technicznej i społecznej, jak też przeciwdziałanie nieracjonalnemu rozszerzaniu zasobów mieszkaniowych. W przeanalizowanych planach miejscowych w pewnym zakresie uwzględnia się przede wszystkim pierwszy ze wskazanych postulatów. Pozostałe natomiast mogą być ujęte przy okazji, zwłaszcza w sytuacji ujmowania przez niniejsze narzędzia szerszych pod względem powierzchni terenów. W tym kontekście pamiętać jednak trzeba również o (stwierdzonej w powołanej wcześniej literaturze) praktyce pomijania przez nowe plany terenów problematycznych, w tym

również tych wiążących się z zagadnieniem dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej. Plany miejscowe uchwalane dla części terenów miejskich (a taka praktyka jest dominująca) nie gwarantują także ochrony przed nieracjonalnym rozmieszczeniem zasobów mieszkaniowych.

Uzupełniająco zweryfikowano z tej samej perspektywy wybrane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z pozostałych miast wojewódzkich. Przyjęto założenie (z badań dotyczących Krakowa, Łodzi i Gorzowa), że co do zasady sposób ujęcia zagadnień związanych z ładem przestrzennym jest bardzo zbliżony w kolejno uchwalanych planach. W związku z powyższym w każdym z miast wybrano plan miejscowy określający przeznaczenie mieszkaniowe (w miarę możliwości, ostatni z takim przeznaczeniem uchwalony w 2019 r., chyba że w danym roku nie uchwalono takiego planu). Analizie poddano tylko te plany, które wprost miały wyodrębnioną część dotyczącą „zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego,” odnoszącą się ogólnie do całego terenu objętego planem.

Z tab. 15 wynika, że w dużych miastach zakres „zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego” jest mocno zróżnicowany. Oczywiście, zazwyczaj elementy, które nie pojawiają się w tym kontekście w jednym mieście w tej części planu miejscowego, można znaleźć w innych częściach. Z perspektywy prezentowanego rozdziału kluczowe jednak wydaje się zweryfikowanie sposobu ujęcia powołanego wyżej obligatoryjnego elementu planu. Ono bowiem w przeważającym zakresie znajduje przełożenie na sposób powiązania z polityką mieszkaniową. To właśnie połączenie z nią konkretnych, wyodrębnionych zagadnień stanowi podstawę do wywodzenia szerszych ocen. W tym kontekście nie bierze się pod uwagę często występujących w planach miejscowych zasad sytuowania tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń (narzędziem właściwym dla nich jest tzw. uchwała reklamowa). W pozostałym zakresie wskazane części planów miejscowych są bardzo silnie zróżnicowane i ujęte nader często w sposób fragmentaryczny (a może nawet przypadkowy). Wśród elementów najczęściej zawieranych w tych częściach planów występują:

- zasady dokonywania robót budowlanych (na różne sposoby precyzowanych) względem istniejących obiektów budowlanych;
- określenie kolorystyki zewnętrznych części obiektów budowlanych, w szczególności elewacji oraz dachów;
- określenie przypadków, w ramach których możliwe jest wyłączenie obowiązujących wytycznych (np. względem linii zabudowy).

Nie budzi jednak wątpliwości, że z perspektywy całościowej ujmowanie w mniejszych częściach tylko wskazanych zagadnień nie jest wystarczające. Obejmuje zagadnienia, które z analizowanej perspektywy nie są kluczowe, a czasami wręcz mają wymiar techniczny. Z perspektywy krajowej nie można więc stwierdzić, że duże miasta próbują zdeterminować politykę mieszkaniową przez poszczególne postanowienia planów miejscowych związanych wprost z zagadnieniem ładu przestrzennego.

Tabela 16. Różnica procentowa między odległościami ustawowymi a lokalnymi w standardach gmin

Wyszczególnienie	Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej od		Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej od urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu	Maksymalna liczba kondygnacji budynków objętych inwestycją mieszkaniową
	przystanku komunikacyjnego	szkoły podstawowej		
miasta do 100 tys. mieszkańców	37%	47%	49%	49%
pozostałe miasta i gminy miejsko-wiejskie	45%	48%	49%	39%
gminy wiejskie	41%	43%	44%	43%

Szersze prawidłowości można stwierdzać w przypadkach konkretnych miast, czego pozytywnym przykładem będą właśnie Łódź i Kraków.

5.6. Lokalne standardy urbanistyczne a funkcja mieszkaniowa

Jak wskazano powyżej, lokalne standardy urbanistyczne uchwalane na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej odgrywają ograniczoną rolę w systemie gospodarki przestrzennej – tak naprawdę jako potencjalna bariera dla niektórych inwestycji mieszkaniowych realizowanych na podstawie tej ustawy. Niemniej ich analiza również wydaje się ważna w kontekście mieszkaniowych uwarunkowań realizacji polityki przestrzennej. Jest bowiem odzwierciedleniem działań podejmowanych przez podmioty polityki przestrzennej oraz potencjalnym punktem odniesienia przy wprowadzaniu zmian w systemie gospodarki przestrzennej. W związku z powyższym przeanalizowano wszystkie lokalne standardy urbanistyczne uchwalone do stycznia 2020 r. Analizie poddano sześćdziesiąt dwie uchwały rad miast/gmin w sprawie ustalenia lokalnych standardów urbanistycznych. Dla potrzeb analizy gmin, na których terenie zostały ustalone lokalne standardy pogrupowano według rodzaju na miasta do 100 000 mieszkańców, pozostałe miasta i gminy miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie. Lokalne standardy urbanistyczne uchwalono dla siedemnastu miast do 100 000 mieszkańców, dwudziestu trzech miast poniżej 100 000 mieszkańców i gmin miej-

sko-wiejskich oraz dwudziestu dwóch gmin wiejskich. Analizowane lokalne standardy w większości – 64% zostały uchwalone w 2019 r., pozostałe 36% w 2018 r. Standardy uchwalone w 2019 r. dotyczyły siedmiu miast do 100 000 mieszkańców, piętnastu pozostałych miast i gmin miejsko-wiejskich oraz osiemnastu gmin wiejskich.

Standardy mogą modyfikować maksymalnie o 50% ujęte w specustawie odległości/ wartości. W analizowanym kontekście kluczowe będą:

- minimalne odległości od przystanku 1000 m/500 m dla miast przekraczających 100 tys. mieszkańców;
- minimalne odległości od szkoły podstawowej oraz (osobno) inwestycji wielorodzinnej od urządzonych terenów wypoczynku, rekreacji oraz sportu – 3000 m/1500 m;
- liczba nowych uczniów możliwych do przyjęcia przez szkołę podstawową stanowiącą punkt odniesienia przy naliczaniu odległości – 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej;
- maksymalna liczba kondygnacji budynków objętych inwestycją mieszkaniową wielorodzinną – odpowiednio 4 i 14.

Przedmiotowa analiza nie obejmuje wszystkich dylematów prawnych związanych z brzmieniem wskazanych przepisów specustawy. W tym miejscu należy jednak wskazać, że duża ich część budziła i budzi wątpliwości (co zresztą przyczyniało się do częściowej ich nowelizacji). Wątpliwości te dotyczyły w szczególności zbyt szerokiego (określonego ustawowo) zakresu pojęcia odległości od przystanku komunikacyjnego (bez wskazania np. strony, w którą środki transportu publicznego z tego przystanku odjeżdżają), formy zaświadczenia spełnienia przez szkołę wymagań w zakresie możliwości przyjęcia uczniów, jak też możliwości manewru przy ustalaniu dopuszczalnej liczby kondygnacji w samych lokalnych standardach. Można ograniczyć się do konstatacji, że tych wątpliwości przy wykładni, z perspektywy np. weryfikacji sprawności władz publicznych jest zdecydowanie zbyt dużo. Niemniej, są to ramy pozostawione jako fakultatywna możliwość do wykorzystania (procedowania).

Wyniki ujęte w tab. 16 (a szczegółowo przedstawione w ramach załącznika do rozdziału) upoważniają do kilku wniosków (przy ponownym zastrzeżeniu ograniczonej roli lokalnych standardów urbanistycznych w systemie gospodarki przestrzennej):

- Co do zasady występuje generalna tendencja do obniżania ustawowych maksymalnych odległości względem przystanków komunikacyjnych. W przeważającym zakresie są to obniżenia możliwie najszersze. We wszystkich grupach gmin są one zbliżone, niemniej najmniejsze różnice stwierdza się w miastach przekraczających 100 tys. mieszkańców. Uwarunkowane jest to niewątpliwie wolą szerszego wkomponowania niniejszych odległości do rozwiniętego w mieście systemu komunikacji.
- W nieco większym zakresie modyfikowane są maksymalne odległości od szkół podstawowych. W tym przypadku najmniejsze (choć wciąż znaczne) różnice występują w grupie gmin wiejskich.

- Zasadniczo według bardzo zbliżonego schematu, jak odległości od szkół ustala się w lokalnych standardach urbanistycznych minimalne odległości od terenów wypoczynku, rekreacji oraz sportu.
- W przeważającym zakresie we wskazanych uchwałach obniża się również maksymalną liczbę kondygnacji powstałych w ramach inwestycji mieszkaniowych. W tym przypadku należy podkreślić, że w najszerszym stopniu maksymalną wysokość ogranicza się w miastach o ludności przekraczającej 100 tys. mieszkańców. Można to powiązać z obawami przed nadmierną niekontrolowaną presją urbanistyczną w tych miastach.

Można więc przyjąć, że generalny kierunek lokalnych standardów urbanistycznych jest związany bezpośrednio z kontekstem ustawowym analizowanych przepisów. Organy gmin uchwalając lokalne standardy zmierzają przede wszystkim do wyeliminowania lub ograniczenia wniosków o wydanie uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, ujętych w specustawie. To tak naprawdę jedyny środek umożliwiający ochronę przed negatywnymi skutkami specustawy. W pojedynczych przypadkach (np. Warszawa, Szczecin) można zauważyć próby odnoszenia poszczególnych standardów dla konkretnych kategorii terenu. Zasadniczo jednak wspomniane narzędzie nie jest w takim ujęciu wykorzystywane. Zasadniczo niewiele gmin zainteresowało się procedowaniem niniejszych standardów (również ze względu na ich ograniczone skutki), ale w grupie, gdzie to podjęto zwraca uwagę relatywnie duża liczba miast wojewódzkich. Daje to podstawy do stwierdzenia pewnej gotowości samorządów tych miast do szerszego wdrażania standardów urbanistycznych, kiedy tylko taka możliwość w sferze prawnej się pojawi.

Dobór przez ustawodawcę standardów bywa oczywiście dyskusyjny (w analizie uwzględniono najważniejsze z nich). Przy ewentualnym dopracowaniu ich jako narzędzia uniwersalnego względem przestrzeni całego kraju należałoby je bardziej zróżnicować w stosunku do poszczególnych terenów (nawet z perspektywy ogólnych ram całego kraju), a także zdecydowanie rozszerzyć (i inaczej sklasyfikować). Trzeba jednak przyjąć, że powołane powyżej standardy odległościowe, jak również wysokościowe są bardzo racjonalnym kierunkiem połączenia zagadnień polityki mieszkaniowej z polityką przestrzenną. Część tych standardów stanowi co prawda obligatoryjny element miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niemniej to właśnie ujęcie ich w ramach postulowanego narzędzia trzeba uznać za najbardziej optymalne. Jest tak tym bardziej, że – jak wykazały badania – całościowa perspektywa związana z polityką mieszkaniową nie jest obecnie w stopniu dostatecznym ujmowana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Tabela 17. Lokalne standardy urbanistyczne dotyczące maksymalnych odległości i maksymalnej liczby kondygnacji w budynkach w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców

Wyszcze- gólnienie	Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej od:		Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej od urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu*	Maksymalna liczba kondygnacji budynków objętych inwestycją mieszkaniową
	przystanku komunikacyjnego	szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż:		
Białystok	<ul style="list-style-type: none"> • w strefach I i II – 300 m, w przypadku • w strefie III – 500 m 	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Bielsko-Biała	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Bydgoszcz	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Dąbrowa Górnicza	-	-	-	7
Gdańsk	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 500 m	750 m	<ul style="list-style-type: none"> • strefa śródmiejska 12 • poza strefą śródmiejską 7
Gdynia	500 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1000 m	750 m	7
Gorzów Wielkopolski	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Katowice	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	250 m	7
Kielce	400 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1000 m	1000 m	7
Kraków	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Łódź	250 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Olsztyn	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Opole	250 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7

Poznań	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Szczecin	<ul style="list-style-type: none"> • 500 m • osiedla: Skolwin, Stołczyn, Załom, Wielgowo-Sławociesz-Zdunowo, Płonia-Śmierdnica-Jezierzyce, Klucz-Żydowce – 750 m 	<ul style="list-style-type: none"> • 750 m • osiedla: Skolwin, Stołczyn, Załom, Wielgowo-Sławociesz-Zdunowo, Płonia-Śmierdnica-Jezierzyce, Klucz-Żydowce – 1500 m 	750 m	7
Tychy	250 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 750 m	750 m	7
Warszawa	<ul style="list-style-type: none"> • strefa śródmieścia funkcjonalnego – 300 m • strefa miejska – 400 m • strefa przedmieść – 500 m 	10% planowanej liczby mieszkańców – 800 m	750 m	7

* O powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwalonych lokalnych standardów urbanistycznych (tab. 17-19).

Tabela 18. Lokalne standardy urbanistyczne dotyczące maksymalnych odległości i maksymalnej liczby kondygnacji w budynkach w pozostałych miastach i gminach miejsko-wiejskich

Wyszczególnienie	Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej od:		Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej od urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu*	Maksymalna liczba kondygnacji budynków objętych inwestycją mieszkaniową
	przystanku komunikacyjnego	szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż:		
Bukowno	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Ciechanów	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	3
Działdowo	500 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	4
Ełk	500 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Gniezno	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Halinów	1000 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 3000 m	3000 m	4
Luboń	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Marki	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Mława	1000 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	3 – wewnątrz strefy zabudowy śródmiejskiej 2 – w pozostałej części miasta
Kąty Wrocławskie	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	w mieście 3 poza miastem 2
Konstancin Jeziorna	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Kostrzyn	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2

Murowana Goślina	500 m	7% planowanej liczby mieszkańc ^o w inwestycji mieszkaniowej – 1500 m	1500 m	2
Piaseczno	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	3
Piła	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2
Pyskowice	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2
Skoki	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2
Sopot	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	4
Swarzędz	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2
Tarczyn	-	-	250 m	2
Wyrzysk	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2
Wyszków	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	3
Zakopane	500 m	10% planowanej liczby mieszkańc ^o w – 1500 m	1500 m	2

* O powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańc^ow oraz wskaźnika wynoszącego 4 m.

Tabela 19. Lokalne standardy urbanistyczne dotyczące maksymalnych odległości i maksymalnej liczby kondygnacji w budynkach w gminach wiejskich

Wyszczególnienie	Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej od:		Maksymalna odległość inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej od urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu*	Maksymalna liczba kondygnacji budynków objętych inwestycją mieszkaniową
	przystanku komunikacyjnego	szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż:		
Czerwonak	500 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Długoleka	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Gołuchów	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Grajewo	1000 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 3000 m	3000 m	6
Kobierzyce	500 m	11% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Kozy	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Lesznowola	1000 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 2000 m	2000 m	2
Łuków	550 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1600 m	1600 m	4
Malbork	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Michałowice	500 m	14% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Mińsk Mazowiecki	1000 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 3000 m	3000 m	4
Osielsko	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Pruszcz Gdański	250 m	-	1500 m	2
Siedlce	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2

Słupsk	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Stare Babice	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Stargard	500 m	7% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	3
Tczew	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Wałcz	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Wejherowo	500 m	10,5% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2
Wiązowna	-	10% planowanej liczby mieszkańców : strefa I – 4500 m strefa II – 3000 m	-	strefa I – 4 strefa II – 3
Wieliszew	500 m	10% planowanej liczby mieszkańców – 1500 m	1500 m	2

* O powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m.