

Rozdział 3.

Polityka przestrzenna w gminach poddanych suburbanizacji

Wprowadzenie

Istotnym i rzadko w pogłębionym stopniu podejmowanym wyzwaniem jest szczegółowa charakterystyka lokalnych polityk przestrzennych prowadzonych przez władze gmin, w których zachodzi suburbanizacja. Nie chodzi w tym kontekście o fragmentaryczną analizę studiów przypadku, ale o szerszą weryfikację, odnoszącą się do wybranych lat. Celem tego rozdziału jest analiza lokalnych polityk przestrzennych gmin podlegających suburbanizacji na podstawie treści kluczowych narzędzi polityk przestrzennych – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Autorzy odnoszą się przede wszystkim do treści wskazanych aktów, biorąc pod uwagę miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalone w latach 2017-2019 (wyodrębniono je z grupy wszystkich uchwalonych w tym okresie planów miejscowych). Należy przez to rozumieć również zmiany obowiązujących planów miejscowych.

Wyniki poprzedza przegląd literatury dotyczący lokalnej polityki przestrzennej i narzędzi lokalnej polityki przestrzennej. Ma on pozwolić ukierunkować analizę potrzeb i możliwości, które dają konkretne narzędzia polityki przestrzennej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że narzędzia polityki przestrzennej w praktyce nie rozwiązują wszystkich przypisywanych im przez ustawodawcę problemów. Na podstawie przeglądu literatury zwrócono więc uwagę na kluczowe bariery i ograniczenia w tym zakresie.

3.1. Cele i ograniczenia lokalnych polityk przestrzennych w Polsce

Wśród licznych problemów systemu planowania przestrzennego w Polsce, warto zwrócić uwagę na problemy prawno-instytucjonalne. Obowiązujące regulacje prawne, zwłaszcza zawarte w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie

spełniają swojej roli. Zadeklarowana w art. 1 ust. 2 *Ustawy* ochrona wymagań ładu przestrzennego nie jest w licznych przypadkach realizowana. Poza uwarunkowaniami związanymi ze specyfiką kultury planistycznej, przyczynia się do tego obecna formuła studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W literaturze międzynarodowej cele związane z lokalną polityką przestrzenną ujmuje się w zróżnicowany sposób. Wiele zależy od sposobu klasyfikacji systemów oraz wyodrębnionych ich priorytetów. Propozycji klasyfikacji systemów było wiele [Newman, Thornley 2002; Larsson 2006; Nadin, Stead 2008], jednak szczególnie można przypomnieć podział na systemy oparte na planie oraz systemy oparte na rozwoju [Muñoz Gielen 2014]. Podział zależy od podejścia w danym kraju do polityki rozwoju i faktycznych konsekwencji powodowanych przez plany zagospodarowania przestrzennego. Inne ujęcie sprowadza się do postrzegania rozwiązań systemowych poszczególnych krajów z perspektywy kultury planistycznej [Purkarthofer *et al.* 2021:1-22]. Zgodnie z powyższym, praktykę planistyczną determinują uwarunkowania społeczne i historyczne danego kraju. W konsekwencji nawet podobnie skonstruowane narzędzia polityki przestrzennej mogą być stosowane na różne sposoby w różnych państwach.

Biutelaar [2012:207-218] wskazuje na jeszcze jeden problem: optymalny stopień szczegółowości regulacji planistycznych, zastanawiając się nad formą prawną szczegółowych zasad zagospodarowania terenu (np. zasad podziału działki, gęstości zabudowy, wymagania dotyczące infrastruktury). Zbyt szczegółowe ich ujęcie z jednej strony może gwarantować powstrzymanie negatywnych tendencji, ale z drugiej stwarza ryzyko zablokowania procesów rozwojowych. Niektórzy autorzy nazywają to wręcz „manią rozbudowanych regulacji” [Moroni *et al.* 2020:320-331]. Powyższe potwierdza szerszy dylemat związany z określeniem realnego znaczenia i konsekwencji stosowania poszczególnych narzędzi. Stead [2021] nawiązując do wcześniejszej literatury proponuje kategoryzację narzędzi polityki przestrzennej, z szerszym wyodrębnieniem proceduralnych i materialnych oraz akcentowaniem ewaluacji założonych efektów [Debrunner, Hartmann 2020]. Berisha, Cotella, Janin-Rivolin and Solly [2021:181-200] zwracają uwagę, że zdolność do publicznej kontroli rozwoju przestrzennego w Europie jest zróżnicowana i kluczową rolę odgrywają przyjęte modele alokacji praw do zabudowy. Polski system planowania przestrzennego należy do grupy systemów najszerzej chroniących prawa właściciela [Alterman 2010].

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że ocena konkretnych narzędzi polityki przestrzennej, ich efektywności (np. w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego) musi być obwarowana kilkoma zastrzeżeniami:

- same narzędzia polityki przestrzennej, jakkolwiek skonstruowane, samodzielnie nie gwarantują osiągnięcia wszystkich istotnych z perspektywy danego systemu celów. Kluczowe jest odwołanie do uwarunkowań powiązanych w literaturze z kulturą planistyczną;
- zauważalna jest tendencja, w ramach której rozwiązania formalnoprawne są nadmiernie szczegółowe. Nie przekreślając możliwości ich zastosowania

w każdym hipotetycznym wariacie, trzeba podkreślić, że rekomendowana jest daleko idąca ostrożność. Ostatecznie bowiem nieadekwatne regulacje mogą przyczynić się do zablokowania procesów rozwojowych;

- kluczowym problemem – zwłaszcza na obszarach poddanych suburbanizacji, jest szczególnie w kontekście polskiego systemu prawnego rozbudowany zakres praw właścicieli nieruchomości, skutkujący zdecydowanie szerszą swobodą przy realizacji inwestycji oraz wywieraniu presji na organy gminy w zakresie wymuszania zabudowy.

Cele lokalnych polityk przestrzennych mogą być zróżnicowane, dostosowane do specyficznych uwarunkowań konkretnych kategorii gmin. Ponadto cele te mogą być na różne sposoby definiowane i rozumiane przez konkretne władze gminne. Z perspektywy systemowej (która nie pozwoli na szczegółowe określenie wszystkich celów w skali lokalnej, ale pozwoli na ich ukierunkowanie) można powołać się na kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego. Oczywiście, pojęcie to bywa w praktyce nadużywane lub w mniej negatywnym wariacie – ignorowane (jako niezrozumiałe). Warto więc przypomnieć, że zakres realizacji niniejszego celu jest pośrednio precyzowany w literaturze. Można wyróżnić w tym zakresie kilka wzajemnie spójnych kierunków:

- zdefiniowanie i określenie wskaźników zagospodarowania przestrzennego, w tym dotyczących kształtowania i ochrony ładu przestrzennego [Śleszyński 2013];
- zdefiniowanie i wyliczenie kosztów chaosu przestrzennego [Kowalewski *et al.* 2018], a w konsekwencji wyodrębnienie najbardziej szkodliwych z perspektywy ochrony ładu przestrzennego działań władz gminnych;
- doprecyzowanie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w doktrynie [Nowak, Lorens 2020], a w konsekwencji wprowadzenie tych kwestii jako obligatoryjnego elementu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście pierwszego z wymienionych kierunków w autorskiej propozycji wskaźników wyróżniono typy wskaźników: osadniczo-infrastrukturalne, społeczno-ekonomiczne, przyrodnicze i ochrony środowiska, funkcjonalne i planistyczne. Przedstawia to w sposób czytelny (również z perspektywy władz gminnych) zakres zagadnień ważnych dla ochrony ładu przestrzennego. W tym kontekście konkretnymi wskaźnikami będą np. zróżnicowanie zaludnienia terenów osadniczych, rozwarstwienie mieszkaniowe, udział terenów zieleni w powierzchni ogólnej, dostępność terenów zieleni, pokrycie planistyczne, czy też rozdrobnienie planów miejscowych. Z kolei Kowalewski *et al.* [2018] kosztów chaosu przestrzennego doszukują się przede wszystkim w sferach związanych z osadnictwem, infrastrukturą, transportem i mobilnością, użytkowaniem ziemi, rynkiem nieruchomości i środowiskiem.

Postulowane w obu publikacjach wskaźniki są weryfikowalne, zarówno na etapie wdrożeniowym, jak też ewaluacyjnym w skali lokalnej. Oczywiście nie chodzi o to, aby weryfikacja wszystkich wskaźników była przeprowadzana poprzez ramy prawne (w wielu przypadkach byłoby to bezskuteczne). Niemniej jednak z perspektywy praktyki planistycznej właśnie tego rodzaju wytyczne powinny stanowić kluczowy punkt odniesienia. Szczególnie dotyczy to obszarów poddanych suburbanizacji, gdzie negatywne tendencje (a przynajmniej większość z nich) mogą występować w najszerszym

zakresie. Można je sprowadzić do dużej presji urbanistycznej, skutkującej niekontrolowaną i chaotyczną zabudową. Może ona stanowić konsekwencję stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale również w pewnych przypadkach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Konsekwencjami chaotycznej zabudowy będą podwyższone koszty chaosu przestrzennego występujące praktycznie we wszystkich z wymienionych powyżej sfer. Można wręcz wskazać, że obszary poddane suburbanizacji stanowią tereny, na których koszty chaosu przestrzennego są najwyższe, a dyskusja o chaosie przestrzennym i ładzie przestrzennym jest najbardziej uzasadniona. Dodać należy dwa istotne konteksty. Pierwszy z nich – przy analizach lokalnych polityk przestrzennych (i ocenie poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej) trzeba odwołać się do zdiagnozowanej w polskich realiach niesprawności władz publicznych w systemie planowania przestrzennego [Nowak 2017]. Jeżeli powiąże się z nią diagnozy dotyczące niskiego poziomu kapitału społecznego w gminach, uzyska się częściowo odpowiedź na temat przyczyn chaosu przestrzennego. Władze publiczne różnych szczebli nie chcą lub nie mogą chronić ładu przestrzennego. Powodami mogą być zarówno uregulowania wyższego szczebla (dotyczy to zwłaszcza niesprawności władz publicznych na szczeblu lokalnym), jak też presja społeczna (a przynajmniej presja niektórych użytkowników przestrzeni), utarta w danej skali praktyka, jak też zbyt szerokie akcentowanie praw właścicieli nieruchomości w systemie planowania przestrzennego.

Drugi ważny kontekst dotyczy problemu związanego z doprecyzowaniem funkcji narzędzi polityki przestrzennej [Nowak 2019: 79-91]. Z przeprowadzonych badań wynika silne zróżnicowanie oczekiwań względem lokalnych polityk przestrzennych (i narzędzi polityki przestrzennej) z perspektywy prawnej, urbanistycznej, ekonomicznej, środowiskowo-przyrodniczej, czy kulturowej. Zróżnicowanie to determinuje ograniczone możliwości ochrony poszczególnych walorów przestrzeni. Oba przedstawione konteksty wymagają dalszych badań. Polityka przestrzenna na obszarach poddanych suburbanizacji jest szczególnie istotnym w tym kontekście zagadnieniem.

Powyższe warto odnieść do uwarunkowań lokalnych polityk przestrzennych. Warto określić, w jaki sposób odpowiedzią na wskazane problemy mogą być poszczególne narzędzia polityki przestrzennej. Przede wszystkim warto podkreślić, że znikomą rolę odegra decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Teoretycznie ustawodawca zawarł przesłanki, które można powiązać z ochroną ładu przestrzennego (zasady kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa), ale w praktyce dają one znikomą gwarancję pozytywnych, z perspektywy ładu przestrzennego, działań. Zasadniczo brak objęcia terenów poddanych suburbanizacji planem miejscowym i oparcie rozwiązań przestrzennych na decyzjach o warunkach zabudowy skutkuje znacznym pogłębieniem chaosu przestrzennego. Podkreślenia wymaga fakt, że decyzje o warunkach zabudowy stanowią odpowiedź na wniosek właściciela (inwestora), który nie musi przy okazji składania takiego wniosku przejmować się szerszym kontekstem planowanej inwestycji dla danej gminy. Nawet, jeżeli działa w dobrych intencjach – jego wniosek i wydana na jego podstawie decyzja nie stanowią w żadnym zakresie planowania przestrzennego.

O ile negatywne konsekwencje takiej decyzji przy jej jedynie uzupełniającym względem innych narzędzi byłyby ograniczone, o tyle w przypadku braku planów

miejscowych – stają się one bardzo poważne. Problem ten był przedstawiany w literaturze przedmiotu – wymaga jednak silnego podkreślenia w kontekście uwarunkowań polityki przestrzennej na terenach podległych suburbanizacji. Przy okazji dyskusji na temat optymalnych kierunków zmian w systemie planowania przestrzennego warto bowiem rozważyć rolę decyzji administracyjnych. Zawsze ich włączenie do systemu będzie powiązane z potencjalnym ryzykiem nadmiernej uznaniowości, czy nawet nadużyć. Dylematem pozostaje to, czy przynajmniej częściowe wykorzystanie instytucji decyzji administracyjnych nie może być (jak np. w Wielkiej Brytanii) powiązane z koncepcją elastyczności w planowaniu, umożliwiającej szerszą reakcję na zmiany powodowane przez rynek.

Wskazany kierunek wymaga rozważenia w Polsce, niemniej pamiętać trzeba, że szersze wdrożenie elastyczności w planowaniu powinno być poprzedzone podwyższeniem kapitału społecznego (w innym przypadku nie ominie się nadużyć prowadzących do pogłębienia chaosu przestrzennego). Ponadto dopuszczenie wydawania decyzji administracyjnych na obszarach poddanych silnej presji urbanistycznej również w takich warunkach byłoby rozwiązaniem bardzo ryzykownym. Także z tego powodu, w kompleksowych propozycjach zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce, nawet dopuszczenie stosowania odpowiednika decyzji o warunkach zabudowy nie obejmuje terenów suburbanizacji. Powyższe potwierdza szczególnie negatywny wpływ decyzji o warunkach zabudowy na zagospodarowanie niniejszych terenów.

Do szerszego rozważenia pozostają więc dwa narzędzia polityki przestrzennej. Słabością studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pozostaje jego ograniczona faktyczna rola (jako aktu wewnątrznie wiążącego prawa miejscowego). W przypadku, kiedy na danym obszarze nie zostanie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, formalne znaczenie studium staje się niewielkie. Jednak również w takim przypadku należy je traktować jako istotną dla dalszej polityki przestrzennej koncepcję. Aby jednak było to możliwe, studium musi spełniać pewne warunki, zwłaszcza zawierać pogłębioną analizę lokalnych uwarunkowań przestrzennych. Powinno ponadto odnosić się do aktualnego stanu faktycznego (co, niezależnie od obowiązków ustawowych w tym zakresie, oznacza konieczność jego regularnej weryfikacji i aktualizacji). Z perspektywy możliwych niepożądanych skutków suburbanizacji szczególną uwagę należy zwrócić na następujące elementy kierunkowej części gminnych studiów:

- kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz przeznaczeniu terenów;
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone z zabudowy;
- zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu oraz krajobrazu kulturowego.

Weryfikacja studiów z perspektywy zagrożenia suburbanizacją i w konsekwencji chaosem przestrzennym powinna polegać zarówno na określeniu deklarowanego przeznaczenia poszczególnych terenów, jak też bardziej szczegółowej analizie sposobów ujęcia terenów przeznaczonych pod zabudowę i terenów wyłączonych spod zabudowy. W nawiązaniu do określonej w skali lokalnej koncepcji (która powinna być zawarta w kierunkach zmian w strukturze przestrzennej gminy) warto zweryfikować, czy studium daje podstawy do zachowania pewnej równowagi między poszczególnymi

kategoriami obszarów. Dodatkowo należy zweryfikować ujęte w studium wskaźniki zagospodarowania terenów i ich stopień szczegółowości. Nie można jednak odgórnie zakładać, że im jest on większy – tym lepiej. Trzeba mieć na względzie ramy prawne studium.

W przypadku przynajmniej części studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ważnym punktem odniesienia będzie trzecia z wymienionych części. Często zdarza się, że zasady ochrony środowiska, przyrody, czy krajobrazu w studium stanowią tylko przeniesienie/wykonanie wytycznych ustawowych. Jednak właśnie w gminach poddanych znacznej presji urbanistycznej należałoby, w ramach studium, wypracować szerszą koncepcję w tym zakresie (potrzeby ochrony są znacznie szersze, niż wynika to z ram ustawowych). Przy wskazanych rozwiązaniach trzeba jednak pamiętać, że pogłębiona analiza studiów w większym zakresie będzie się odnosić do studiów przypadków. Sposób ujęcia wskazanych kwestii w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest bardzo zróżnicowany – jego treść najlepiej odzwierciedla ujęcie opisowe. W sposób zdecydowanie bardziej syntetyczny można porównać treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tu również występują rozbieżności, ale nie aż tak duże, jak w przypadku studiów.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustawodawca traktuje jako podstawowe narzędzia polityki przestrzennej. Założenie to, jak już wskazano, rozmija się z faktycznymi uwarunkowaniami stosowania niniejszych narzędzi. Ze względu na bardzo ograniczoną rolę planów miejscowych można wręcz stawiać pytanie o zasadność stwierdzenia, że w polskich realiach występuje planowanie przestrzenne. W praktyce można to odnieść do mniejszej części kraju i – co ważne – mniejszej części terenów potrzebujących planów miejscowych. Jak wskazano również powyżej, kwestie związane z niesprawnością władz publicznych stanowią czynnik blokujący niezbędne postanowienia nawet w uchwalonych planach miejscowych⁵. Przy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, oceniając lokalną politykę przestrzenną z perspektywy zagrożeń suburbanizacji należy zwrócić uwagę na następujące ich części:

- określenie przeznaczenia terenu, zwłaszcza z perspektywy tego, jakie przeznaczenie dominuje w planach miejscowych uchwalonych w poszczególnych latach;
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego – pojęcie to z perspektywy formalnoprawnej jest niedookreślone. Warto więc analizować, co konkretne władze gmin w tym kontekście rozumieją i czy niniejsza część planu jest skonstruowana chaotycznie i przypadkowo (jak w większości gmin), czy też stanowi pewną podstawę do możliwych ograniczeń w zagospodarowaniu;
- zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, krajobrazu kulturowego, zabytków i dziedzictwa kulturowego – w zakresie, w jakim można w nich znaleźć postanowienia szerzej chroniące wskazane walory terenów (podobnie, jak w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego);

⁵ Inny przypadek to celowe „omijanie” przez gminę uchwalającą plany miejscowe tych terenów, które wymagałyby szerszych ograniczeń.

- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – zwłaszcza w odniesieniu do intensywności zabudowy, wysokości zabudowy oraz udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- stawka procentowa renty planistycznej – kiedy jest maksymalna, kiedy (względem terenów o jakim przeznaczeniu) niższa. Na tej podstawie można podjąć próby oceny podejścia władz gminy do finansowych konsekwencji uchwalenia planów miejscowych (również na obszarach poddanych suburbanizacji – szczególnie istotnych).

Wskazana analiza stanowić będzie podstawę do szerszej oceny sposobu prowadzenia polityk przestrzennych, zarówno w szerszym (rozumianym bardziej generalnie), jak również cząstkowym/ fragmentarycznym zakresie. Jednocześnie trzeba podkreślić, że nie chodzi o prostą weryfikację tego, czy władze gminy zezwalają na zabudowę, czy też ją ograniczają. Zagrożenia związane z chaosem przestrzennym nie mogą powstrzymać realizacji wielu istotnych inwestycji. Czym innym jest jednak adekwatne ukierunkowanie tych inwestycji, stworzenie asertywnych zasad dla ich realizacji. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że w międzynarodowej literaturze przedmiotu polski instytucjonalny system planowania przestrzennego postrzega się jako jeden z najbardziej liberalnych dla inwestorów systemów [Reimer *et al.* 2014]. Tak więc uwarunkowania systemowe, czy społeczno-kulturowe zablokują pełną ochronę ładu przestrzennego. Nie można więc przy szczegółowej weryfikacji poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej oczekiwać zbyt daleko idących efektów. Niemniej jednak, możliwe będzie wskazanie kluczowych tendencji związanych z aktualną polityką przestrzenną w obszarach poddanych suburbanizacji oraz kluczowych różnic w tym zakresie.

3.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w badanych gminach

Do celów badań wybrano gminy ze stref zewnętrznych „wielkiej piątki” sklasyfikowane jako „urbanizujące się”. Niniejszą grupę można uznać za szczególnie interesującą z perspektywy dalszych analiz. To w tych gminach procesy suburbanizacji są najsilniejsze w stosunku do stanu istniejącego. Jednocześnie – jak wykazały to badania przedstawione w rozdz. 3.1, właśnie w tych gminach najsilniejszy jest postęp prac planistycznych i jednocześnie najsilniej zauważa się procesy zmierzające do planistycznego odrolnienia gruntów.

Jak wskazano w rozdz. 3.1, tendencje w zakresie polityk przestrzennych również w poszczególnych wyodrębnianych grupach gmin nie są jednolite – dotyczy to w szczególności mocno podatnych na presję urbanistyczną gmin ze stref zewnętrznych „wielkiej piątki”. Określono 84 takich gmin. Niemniej jednak w ramach niniejszego

rozdziału zweryfikowano kluczowe elementy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na tej podstawie wyodrębniono dominujące nurty polityk przestrzennych związanych z tym narzędziem polityk przestrzennych i w konsekwencji przeprowadzono bardziej szczegółowe analizy kluczowych studiów przypadków.

Badania rozpoczęto od analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To właśnie zakres oraz sposób ich zastosowania stanowi jedno z kluczowych odzwierciedleń lokalnej polityki przestrzennej. Przeanalizowano wszystkie dokumenty badanych gmin uchwalone w latach 2017-2019. Łącznie było to 1168 planów miejscowych. W przypadku 684 planów zawarte były dane, które można było poddać szerszej analizie porównawczej. Dla każdej z gmin określono:

- liczbę uchwalonych planów miejscowych, w tym liczbę zmian wcześniej obowiązujących na poszczególnych obszarach planów;
- dominujące przeznaczenie terenu;
- maksymalną intensywność zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (medianę dla każdej gminy);
- wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla działek, którym plan miejscowy określał przeznaczenie mieszkaniowe (medianę dla każdej gminy).

Do grupy gmin związanych z przeznaczeniem mieszkaniowym zaliczono każdy przypadek, w którym plan danemu terenowi takie przeznaczenie nadawał. Dotyczy to więc także przeznaczenia mieszanego. Dobór dwóch ostatnich wskaźników można uzasadnić kilkoma względami. Wskaźniki intensywności zabudowy stanowią jeden z punktów odniesienia obrazujących zakres zagospodarowania działki, w tym zakres ochrony np. terenów biologicznie czynnych. Wzrost intensywności nowej zabudowy – zwłaszcza przy obniżaniu dopuszczalnej wysokości zabudowy oznacza, że budynki mogą być stawiane gęściej.

Pamiętać trzeba oczywiście, że wskaźnik intensywności zabudowy może być zróżnicowany dla różnych rodzajów zabudowy mieszkaniowej. Niemniej jednak można przyjąć, że wyższy wskaźnik intensywności zabudowy stanowi potwierdzenie odpowiednio woli organu planistycznego stworzenia szerszych możliwości zabudowy (co nie zawsze jest jednoznaczne z generowaniem chaosu przestrzennego). Trzeba również wspomnieć o sporach w orzecznictwie dotyczących sposobu ujęcia (rozumienia) intensywności zabudowy w planach miejscowych. Nie jest to jednak zagadnieniem ściśle powiązaniem z niniejszymi rozważaniami.

Na podobnej zasadzie należy rozumieć zawarty w planach miejscowych wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r.* (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, teren biologicznie czynny to ten o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Nie budzi więc wątpliwości, że również ten wskaźnik stanowi odzwierciedlenie podejścia w gminie do kierunku polityki przestrzennej, w tym odpowiedzi na tendencje związane z suburbanizacją.

Tabela 3.1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminach ze stref podmiejskich „wielkiej piątki”

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
aglomeracja krakowska								
Biskupice	w	41,0	9,2	brak	brak	brak	brak	brak
Czernichów	w	56,3	6,8	7	2	M, U, ZZ, terenowe urządzenia i obiekty służące celom sportu i rekreacji	0,50	50,0
Dobczyce	mw	66,6	15,2	7	3	M, Z, U, ZZ	0,40	45,0
Gdów	w	108,7	18,1	4	0	M, tereny zabudowy rekreacyjnej, budownictwo rekreacji indywidualnej	0,60	50,0
Iwanowice	w	70,6	9,1	1	1	brak	brak	brak
Jerzmanowice-Przeźmia	w	68,4	11,0	8	8	brak	brak	brak
Kłaj	w	83,1	10,7	18	15	M, U, Z	1,80	25,0
Kocmyrzów-Luborzyca	w	81,8	15,7	4	2	P/U, Z, M, U	1,70	30,0
Krzyszowice	mw	139,0	32,3	26	9	P, U, M, Z, ZZ, R	0,95	35,0
Mysienice	mw	153,7	43,6	13	4	M, grunty leśne	0,90	50,0
Niepołomice	mw	95,1	26,9	5	3	M	0,40	40,0
Siepraw	w	31,9	8,6	4	4	M	0,40	35,0
Skąta	mw	74,3	10,5	5	5			

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Świątki Górne	mw	20,2	9,8	brak	brak			
Wieliczka	mw	99,7	60,5	5	5	M, U	0,70	40,0
Wielka Wieś	w	48,3	11,2	3	3	M, U		
Zabierzów	w	99,3	25,7	12	4	M, U, terenowe urządzenia sportu i rekreacji, zakwaterowanie turystyczne, R, Z	0,90	27,5
aglomeracja poznańska								
Zielonki	w	48,6	22,8	3	3		0,80	30,0
Buk	mw	90,6	12,5	6	3	M	0,90	27,5
Czerwonak	w	82,0	27,5	25	1	M, U, ZZ, Z	1,00	35,0
Dopiewo	w	108,1	25,1	47	4	M, cmentarz, Z, U, L, PSM, R	0,70	40,0
Kaźmierz	w	128,2	91,7	16	0	M, U, R	0,65	40,0
Kleszczewo	w	74,0	8,0	17	17	M, U, Z, ZZ	1,00	30,0
Komorniki	w	66,6	28,9	33	0	U, M, Z, ZZ	0,90	30,0
Kostrzyn	mw	154,0	17,9	7	1	M, U, Z	0,60	50,0
Kórnik	mw	186,6	25,2	33	7	M, U, P/U, Z, R, PSM lub obsługa produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych oraz ogrodniczych	0,70	30,0
Mosina	mw	170,9	31,3	7	0	R, M, Z, U	0,70	30,0
Nekla	mw	96,2	7,4	6	2	M, P	0,85	30,0

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Pobiedziska	mw	189,0	19,4	27	5	L, R, M, U, Z	0,80	40,0
Rokietnica	w	79,3	18,6	25	10	M, U, ZZ, PSM	0,60	50,0
Stęszew	mw	174,7	15,0	10	1	M, U, P	0,60	60,0
Suchy Las	w	117,0	17,1	28	0	U, M, Z, PSM	0,60	50,0
Tarnowo Podgórne	w	102,0	26,2	31	9	M, R, U, Z, PSM	0,80	32,5
aglomeracja trójmiejska								
Cedry Wielkie	w	124,3	7,0	brak	brak	brak	brak	brak
Kartuzy	mw	205,3	33,5	9	3	R, M, Z, U	2,80	10,0
Kolbudy	w	82,8	16,1	10	0	M, U, gospodarka leśna, ZZ, R, Z	0,80	30,0
Kosakowo	w	47,4	16,0	15	3	M, U, Z, U/P	0,75	40,0
Pruszcz Gdański	m	142,6	23,5	17	0	M, Z, U	0,80	30,0
Przedkowo	w	92,4	9,8	10	6	M, U	0,60	50,0
Pszczółki	w	50,1	9,7	brak	brak			
Puck	m	243,3	26,9	16	8	M, R, U	0,80	30,0
Szemud	w	176,6	18,5	15	7	U, M, ZZ, Z	0,70	50,0
Wejherowo	m	194,1	26,9	29	16	R, M, U, Z, ZZ, L	0,83	50,0
Żukowo	mw	164,0	40,4	29	8	M, U, Z	0,60	40,0
aglomeracja warszawska								
Celestynów	w	88,9	11,6	brak	brak	brak	brak	brak
Czosnów	w	128,3	9,9	14	0	M, U, R, ZZ	0,50	70,0

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Dębe Wielkie	w	77,9	10,6	12	0	M, U	0,60	40,0
Góra Kalwaria	mw	145,1	27,1	23	4	M, U, R, L, parking dla samochodów	0,60	50,0
Halinów	mw	63,1	15,6	12	0	M, U, R, L, Z, zabudowa rekreacji indywidualnej w formie wolnostojącej	0,60	60,0
Izabelin	w	65,0	10,6	1	0	M, teren zabudowy usług edukacji	0,50	60,0
Jabłonna	w	64,6	18,5	brak	brak	brak	brak	brak
Jaktorów	w	55,2	12,1	6	6	M, R, U	0,80	50,0
Karczew	mw	81,5	15,9	3	0	M, U, Z	brak	brak
Leszno	w	125,1	10,1	10	0	usługi publiczne z zakresu: opieki społecznej, edukacji, oświaty, kultury, sportu, ZZ, R, U, lasy, M	0,80	37,5
Lesznowola	w	69,2	28,5	35	0	M, U, Z, R, zabudowa usług oświaty i kultury	0,60	40,0
Michałowice	w	34,7	17,8	6	6	ZZ	1,50	10,0
Mińsk Maz.	w	112,3	15,0	6	0	R, U, ZZ	0,65	45,0
Nadarzyn	w	73,5	14,0	9	9	U, M, Z, R	0,90	50,0
Nieporęt	w	95,7	13,9	8	0	Z, M, U	0,90	60,0
Ożarów Mazowiecki	mw	71,4	25,4	10	0	M, U	0,78	50,0
Pomiechówek	w	102,3	9,0	1	0	M, U, Z	0,68	42,5

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Prażmów	w	86,1	10,6	16	0	M, U; zabudowa rekreacji, ZZ, R, Z	0,60	60,0
Radziejowice	w	80,1	5,6	16	2	M, R, U, L, łąki, ZZ	0,73	45,0
Radzymin	mw	130,0	26,6	17	2	PSM, M, U, Z, L	0,75	40,0
Raszyn	w	43,9	21,8	18	0	U, Z, M, PSM	0,70	35,0
Serock	mw	109,0	14,2	13	5	M, U, PSM, U	0,60	40,0
Stare Babice	w	63,4	18,6	10	0	M, U, Z, budynki przedszkoli, ośrodków zdrowia	0,60	50,0
Tarczyn	mw	114,2	11,4	19	0	M, U, L, P, tereny parkingów, tereny cmentarzy	0,70	50,0
Wiązowna	w	102,1	13,1	13	1	M, U, L, Z	0,50	60,0
Wieliszew	w	108,0	15,2	16	0	M, U, P/U, PSM, L, Z	0,70	60,0
Żabia Wola	w	105,6	8,3	9	0	PSM, M, U, R	1,30	35,0
aglomeracja wrocławska								
Czernica	w	83,6	14,7	6	3	M, inwestycje OZE, Z	0,50	17,5
Długoleka	w	212,8	33,8	12	1	U, R, M, tereny sportu i rekreacji	0,85	32,5
Kąty Wrocław.	mw	176,7	24,6	34	5	P/U, U, M, Z	0,90	30,0
Kobierzyce	w	149,3	21,1	105	0	M, U, Z, garaże, usługi sportu i rekreacji, obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, ZZ	0,60	35,0

Gmina	Typ administracyjny*	Powierzchnia (km ²)	Liczba ludności (tys.)	Liczba nowych planów		Dominujące przeznaczenie**	Mediana dla terenów z przeznaczeniem mieszkaniowym***	
				ogółem	w tym liczba zmian planów		MDIZ	PBC (%)
Miękinia	w	179,5	17,3	24	3	P, R, Z, M, eksploatacja kruszyw, U	0,45	35,0
Oborniki Śl.	mw	154,3	20,3	13	3	M, U, obiekty sportowe, L, R, ZZ	0,70	30,0
Oleśnica	w	242,8	37,1	7	5	M, U, R, usług sportu i rekreacji, Z	0,60	25,0
Stiechnice	mw	98,6	22,0	22	2	U, M, usług sportu i rekreacji, Z, ZZ	0,80	30,0
Sobótka	mw	136,3	12,8	15	14	M, U	0,40	35,0
Wisznia Mała	w	103,4	10,4	12	0	U, zieleni, eksploatacja kruszyw, R, M	0,75	40,0
Żórawina	w	120,3	10,9	12	0	M, U, P, R, ZZ, Z	0,60	60,0

Oznaczenia:

* m – miejska, mw – miejsko-wiejska, w – wiejska;

** L – lasy, M – mieszkaniowe, P – produkcyjne, PSM – produkcyjne, składów i magazynów, R – rolnicze, U – usługowe, Z – zieleni, ZZ – zabudowa zagrodowa;

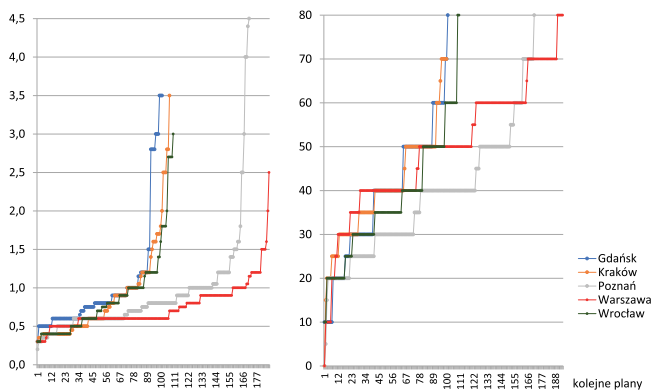
*** MDIZ – wskaźnik maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy; PBC – wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

Źródło: opracowanie własne.

Po wykluczeniu gmin bez informacji o wskaźniku maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (MDIZ) i powierzchni biologicznie czynnej (PBC), analizie poddano 76 jednostek z obszarów metropolitalnych ośrodków tzw. „wielkiej piątki” (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Liczyły one 1483 tys. mieszkańców. W gminach tych w końcu 2019 r. obowiązywało 2039 planów miejscowych, spośród których zebrano szczegółowe dane o 684 dokumentach (33,5%). Z pozyskanych informacji wynika, że:

- 1) wystąpiła umiarkowana ($R = 0,41$, $R^2=0,17$) tendencja spadku udziału PBC wraz ze wzrostem MDIZ;
- 2) najniższa maksymalna intensywność (MDIZ) dla przeznaczenia mieszkaniowego wyniosła 0,2 (Kórnik), najwyższa – 4,5 (Czerwonak), a mediana – 0,7;
- 3) analogicznie w przypadku PBC minimalna wartość wyniosła 0% (Góra Kalwaria, Kaźmierz, Wieliczka), maksymalna – 80% (Halinów, Jaktorów, Nieporęt, Prażmów, Przodkowo, Suchy Las, Żórawina), a mediana – 40%;
- 4) w poszczególnych aglomeracjach mediany wartości wskaźników były dość zróżnicowane (MDIZ – 0,60-0,8, PBC – 35-50%). Dla poszczególnych aglomeracji wartości były następujące (MDIZ, PBC): Gdańsk – 0,8 i 40%, Kraków – 0,6 i 40%, Poznań – 0,75 i 40%, Warszawa – 0,6 i 50%, Wrocław – 0,75 i 35%. Wskazuje to na silniejszą presję dotyczącą intensywności zabudowy mieszkaniowej w okolicach Gdańska i Poznania, a najslabszą – w rejonie Warszawy.

Ponadto w gminach nie wykryto istotniejszych korelacji ($R>0,3$) pomiędzy medianami wartości wskaźników intensywności i powierzchni biologicznie czynnej a przeciętnym pokryciem planistycznym i przeciętną wielkością planu miejscowego w gminie. W sumie wyniki analiz statystycznych wskazują na dużą indywidualność planów miejscowych w badanych pięciu strefach podmiejskich, a dodatkowo w przypadku aglomeracji warszawskiej – że uchwalane plany miejscowe mogą być bardziej przyjazne z punktu widzenia jakości życia. Rozrzut wartości wskaźników MDIZ i PBC w poszczególnych aglomeracjach prezentuje ryc. 3.1.



Ryc. 3.1. Rozrzuty wskaźników maksymalnej dopuszczalnej intensywności zabudowy dla przeznaczenia mieszkaniowego (MDIZ) i powierzchni biologicznie czynnej (PBC) w planach miejscowych w strefach podmiejskich pięciu badanych aglomeracji „wielkiej piątki”.

Źródło: na podstawie kwerendy planów miejscowych.

3.3. Studia przypadków

Do szerszej analizy studiów przypadków wybrano trzy gminy: Kartuzy (gmina miejsko-wiejska, aglomeracja trójmiejska), Kłaj (gmina wiejska, aglomeracja krakowska) i Michałowice (gmina wiejska, aglomeracja warszawska). Mają one wysoką medianę dla maksymalnej intensywności zabudowy (odpowiednio: 2,8, 1,8 i 1,5) oraz jednocześnie niską medianę dla powierzchni biologicznie czynnej (10%). W gminach tych bardziej szczegółowo zweryfikowano narzędzia polityki przestrzennej. Przede wszystkim zwrócono uwagę na postanowienia części kierunkowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych gmin. W gminie Kartuzy wskazano na ważny postulat zapewnienia ładu przestrzennego w gminie. Przyczynić się do tego mają m.in. następujące zasady:

- 1) kreowanie nowej zabudowy z uwzględnieniem charakteru i stylu stosowanego w danej miejscowości;
- 2) lokalizowanie nowej zabudowy głównie w obrębie obszarów już zabudowanych oraz mających dostęp do dróg;
- 3) kreowanie lokalnych centrów wsi, szczególnie tych leżących przy głównych ciągach komunikacyjnych i turystycznych, przez modernizację i budowę infrastruktury technicznej oraz lokalizowanie usług obsługi mieszkańców i turystów;
- 4) racjonalne wykorzystanie terenów najbardziej atrakcyjnych turystycznie – powiększenie ilości i powierzchni terenów rekreacyjno-turystyczno-wypoczynkowych oraz poprawa standardu istniejącej zabudowy rekreacyjnej i turystycznej;
- 5) racjonalne wykorzystanie terenów najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie – szczególnie w obrębie miasta, ze względu na ograniczenia w rozwoju miasta w związku z uwarunkowaniami geograficznymi;

W gminie Kłaj wyodrębniono nawet kluczowe walory związane z ochroną ładu przestrzennego. Niemniej jednak wskazano, że w obecnych uregulowaniach formalno-prawnych nie ma możliwości ich ochrony przez władze samorządowe. Instrumenty polityki przestrzennej umożliwiają szeroką zabudowę. Wynika to z presji mieszkańców gminy (i jak się wskazuje – zarazem wyborców), którzy domagają się możliwie największego poszerzenia możliwości realizacji inwestycji. Jak ujęto to w studium:

Wyrazem ww. tendencji jest znaczna liczba i rozproszenie zgłoszonych wniosków. Władze samorządowe poddane są presji ze strony mieszkańców (i wyborców) na zwiększanie powierzchni terenów inwestycyjnych, pozostające w kolizji z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne wychodzą więc naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawców, lecz w dłuższej perspektywie mogą generować problemy przestrzenne, środowiskowe i ekonomiczne. Wyrazem ww. tendencji jest znaczna liczba i rozproszenie zgłoszonych wniosków. Władze samorządowe poddane są presji ze strony mieszkańców (i wyborców) na zwiększanie powierzchni terenów inwestycyjnych,

pozostające w kolizji z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne wychodzą więc naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawców, lecz w dłuższej perspektywie mogą generować problemy przestrzenne, środowiskowe i ekonomiczne.

Z kolei Studium gminy Michałowice podkreśla jej przekształcanie się w ośrodek podmiejski i związane z tym priorytety inwestycyjne. W tym ujęciu mniej akcentuje się ochronę ładu przestrzennego. Jak wskazano:

Perspektywiczny rozwój gminy, polegający na wroście jakościowym, będzie miał miejsce zarówno na terenach już zainwestowanych – poprzez modernizację, rozbudowę i wprowadzanie niekolizyjnego, uzupełniającego zainwestowania, nawiązującego do otoczenia oraz powiązań komunikacyjnych, a także na terenach nie zainwestowanych – poprzez wprowadzanie nowych form zagospodarowania i przeznaczenia terenów. Jako nadrzędne kryteria sterowania rozwojem gminy przyjęto zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, nadające ochronie środowiska przyrodniczego i kulturowego najwyższe priorytety. Generalnie utrzymuje się kierunki zmian struktury funkcjonalnoprzestrzennej gminy, określone w dotychczas obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice oraz dotychczasowe przeznaczenie terenów według przeważającej liczby obowiązujących planów miejscowych. Gmina Michałowice przekształca się w wielofunkcyjny ośrodek podmiejski w skali lokalnej (dla gminy) i ponadlokalnej (dla zurbanizowanego Pasma Zachodniego). Podstawowymi funkcjami gminy są: mieszkalnictwo jednorodzinne oraz rekreacja, wykorzystująca obszar doliny rzeki Utraty i Raszynki. Dobrze rozwinięte w przeszłości rolnictwo powoli traci na znaczeniu. Tereny rolne w części zostają zachowane jako tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, pozostałe zaś są przeznaczone na tereny rezerw rozwojowych (do czasu wykorzystania innych rezerw terenowych na cele budownictwa jednorodzinnego) lub jest już w kierunkach rozwoju studium częściowo przekształcone na funkcję mieszkaniową.

W odniesieniu do wymienionych wyżej gmin przeanalizowano zapisy planistyczne 32 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (6 uchwalonych w gminie Michałowice, 17 w gminie Kłaj i 9 w gminie Kartuzy), uchwalonych w latach 2017-2019. Wybrane gminy charakteryzują się znacznym rozwojem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a co za tym idzie przyrostem liczby mieszkańców⁶. Analizowane plany miejscowe zostały opracowane przez różne zespoły planistyczne, co skutkuje różnym stopniem szczegółowości zapisów dotyczących kształtowania ładu przestrzennego w poszczególnych gminach.

W analizie poniżej zwrócono uwagę na zapisy dotyczące: podziału nieruchomości (minimalna powierzchnia działki), zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów (wysokość budynków, kształt dachu), linii zabudowy oraz zapisów dotyczących różnych rodzajów zabudowy. W ustaleniach ogólnych planów miejscowych (zmianach planów) zapisano m.in. wytyczne dotyczące minimalnych powierzchni

⁶ Według stanu podawanego w biuletynach informacji publicznej gmin (liczba osób w 2017 i 2019 r.): Kartuzy (33 700 i 34 013), Kłaj (10 674 i 10 760), Michałowice (17 826 i 18 321).

nowych działek. W przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jest to zazwyczaj 1200 m², zaś zabudowy wielorodzinnej 400 m² (zapis dotyczy gminy Kartuzy), a w przypadku zabudowy mieszkaniowej wraz z zabudową usługową 1500 m² (zapis dotyczy gminy Kartuzy). W każdej z omawianych gmin ustalono także minimalną szerokość frontu działki, w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynosi ona 20 m, a w przypadku zabudowy usługowej i produkcyjnej 40 m. W planie miejscowym obejmującym wieś Prokowo (gmina Kartuzy) pojawia się zapis, że zabudowa powinna być kształtowana z zachowaniem i kontynuowaniem tradycji.

W ustaleniach ogólnych zapisane zostały także wytyczne dotyczące wysokości budynków oraz kształtu dachu (zapisy takie pojawiają się w planach miejscowych gmin Kłaj i Kartuzy). Maksymalna wysokość zabudowy dla wolnostojących jednorodzinnych budynków mieszkalnych, usługowych oraz mieszkalno-usługowych wynosi w przypadku gminy Kłaj 12 m, a w Kartuzach – 9 m. W Kłaju określona została również maksymalna wysokość zabudowy wielorodzinnej wraz z usługami komercyjnymi, która wynosi 18 m. W planach miejscowych tej gminy podaje się przedział nachylenia połaci dachowych między 30-50°, zaś w planach Kartuz – 35-45°.

Znaczenie w kształtowaniu układu zabudowy wzdłuż ulicy mają zapisy dotyczące linii zabudowy. W planach Kłaju oraz Kartuz pojawiają się nieprzekraczalne linie zabudowy, zaznaczone na rysunkach planów. W przypadku planów gminy Kartuzy linie zabudowy zostały dodatkowo opisane w tekście. Są one wyznaczane, w zależności od planu, w różnych odległościach. Przykładowo na obszarze wsi Mezowo linia ta jest wyznaczona w odległości nie mniejszej niż 5 m od zewnętrznej krawędzi rowów, cieków, zbiorników wodnych oraz zgodnie z przepisami odrębnymi.

W ustaleniach szczegółowych dotyczących przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy ustala się funkcję poszczególnych obszarów oraz dopuszczalne przeznaczenie. W niektórych z analizowanych planów miejscowych pojawia się w tym miejscu zapis dotyczący wysokości zabudowy, powierzchni działki, kształtu dachu oraz szerokości frontu działki. Maksymalną liczbę kondygnacji ustala się na dwie kondygnacje nadziemne i jedną podziemną (gmina Kartuzy).

We wszystkich analizowanych planach miejscowych (z wyjątkiem zmian planów miejscowych) uwzględniono powierzchnie biologicznie czynne. Zwraca uwagę, że nawet na terenach zieleni udział powierzchni biologicznie czynnej sięga 70% (Kartuzy). Szczególnie na terenach zabudowy mieszkaniowej występuje duże zróżnicowanie procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnych, co może wynikać z dotychczasowego zainwestowania terenu. Maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej na terenie gminy Kartuzy wynosi 0,9 i 1,5. Natomiast w gminie Kłaj wskaźnik intensywności zabudowy wynosi od 0,5 do 1,0 dla terenu zieleni parkowej, dla terenów zabudowy mieszkaniowej 1,8, a dla terenów zabudowy wielorodzinnej z usługami komercyjnymi 2,8 i 3,2.

Przedmiotowe analizy potwierdzają tezę o zróżnicowanym podejściu w lokalnych politykach przestrzennych gmin poddanych suburbanizacji. Zróżnicowanie to obejmuje nie tylko szczebel samorządów, ale czasem poszczególne w ramach danej gminy narzędzia polityki przestrzennej. W przypadku badanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego można wyodrębnić kilka charakterystycznych

ujęć. Podważenia wymaga podejście, w którym wskazuje się wprost niemożność podejmowania szerszych działań związanych z ochroną ładu przestrzennego ze względu na bariery społeczne. Niewiele lepiej wypada ogólne deklarowanie woli ochrony ładu przestrzennego w sytuacji, w której deklaracje te nie są podtrzymywane na etapie regulacyjnym. Przy tym ostatnim wyniki dotyczące maksymalnej intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej mogą być odnoszone do bardziej zróżnicowanych ujęć dotyczących innych parametrów zabudowy. Zróżnicowanie wskazanych parametrów nie podważa jednak generalnych tendencji. Wysoka maksymalna intensywność zabudowy i niska powierzchnia biologicznie czynna stanowią jeden z istotnych symptomów szerokiej (nadmiernej w stosunku do realnych możliwości) zabudowy.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować kilka wniosków:

- analiza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinna być bardziej pogłębiona i odnosić się przede wszystkim do konkretnych studiów przypadku. Treść tych dokumentów jest w różnych gminach mocno zróżnicowana. Musi również zostać odniesiona do sfery realizacyjnej – czyli przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- przy szerszym ilościowym porównaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach poddanych suburbanizacji, kluczowymi parametrami branymi pod uwagę powinny być maksymalna dopuszczalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna. Parametry te stanowią odzwierciedlenie możliwości zabudowy oraz nie ma ryzyka ich zróżnicowanego pod względem formalnym ujęcia w planach zagospodarowania przestrzennego różnych gmin;
- szczególna uwaga poświęcona dwóm wskazanym powyżej parametrom nie zmienia faktu, że zwłaszcza przy okazji bardziej jakościowej analizy planów miejscowych konkretnych gmin należy zwrócić uwagę na sposób ujęcia innych parametrów (np. wysokości zabudowy, czy linii zabudowy). Możliwe to będzie jednak przede wszystkim w skali konkretnej gminy;
- badane gminy prowadzą bardzo zróżnicowane polityki przestrzenne, co widać w analizowanych wskaźnikach. Jakkolwiek zdarzają się przypadki wątpliwe, to nie należy uogólniać, że w gminach poddanych suburbanizacji co do zasady wprowadzane są wątpliwe praktyki planistyczne. Poza tym czasami te praktyki, jeżeli zostaną zdiagnozowane, mogą zostać odniesione tylko do niektórych aktów planistycznych (a nawet ich fragmentów). Nie zmienia to faktu, że nawet takie częściowe słabości narzędzi polityki przestrzennej (przy zasadniczej poprawności pozostałych) mogą przesądzić o negatywnych tendencjach przestrzennych w gminie.