

Tomasz Piotr ZABOROWSKI\*

**PRZESZACOWANIE POWIERZCHNI TERENÓW  
OSADNICZYCH W STUDIACH UWARUNKOWAŃ  
I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO  
GMIN W ŚWIETLE ZMIAN USTAWOWYCH Z 2015 ROKU.  
PRZYPADEK RADOMSKIEGO OBSZARU FUNKcjONALNEGO**

**OVERESTIMATION OF SETTLEMENT AREAS  
IN GENERAL LAND-USE PLANS IN LIGHT  
OF THE 2015 LEGAL AMENDMENTS.  
THE CASE OF RADOM FUNCTIONAL URBAN AREA**

DOI: 10.25167/sm.3970

**ABSTRAKT:** Brak wymogu opierania wielkości zakładanego rozwoju osadniczego na prognozach demograficznych doprowadził do znacznego przeszacowania powierzchni terenów osadniczych wyznaczanych w gminnych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r., która wprowadziła taki wymóg, miała służyć zahamowaniu dalszej eskalacji wspomnianego zjawiska. Pierwszym celem niniejszych badań było wyliczenie skali przeszacowania terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF), sporządzonych na podstawie starych przepisów. Drugim celem badań było stwierdzenie, czy nowe studium podradomskiej gminy Kowala odpowiada założeniom wspomnianej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przeprowadzone badania wykazały znaczne przeszacowanie powierzchni terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gmin ROF. Analiza nowego studium gminy Kowala wykazała, że powieła ono dotychczasowe znaczne przeszacowanie terenów mieszkaniowych, co świadczy o jego niezgodności z założeniami nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r.

**SŁOWA KLUCZOWE:** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, suburbanizacja, miejski obszar funkcjonalny, tereny mieszkaniowe, nadpodaż terenów budowlanych

**ABSTRACT:** The lack of legal requirement to base the extent of assumed urban growth on demographic prognoses led to a significant overestimation of settlement areas designated in municipal general land-use plans [*studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*]. The amendment of the spatial planning act made in 2015 introduced such a requirement that should have restrained further escalating of the mentioned phenomenon. The first aim of the research was to assess the overestimation of residential areas designated in municipal general land-use plans in the functional urban area of Radom (ROF) that were

---

\* <https://orcid.org/0000-0001-9656-5169>, e-mail: [t.zaborowski@uw.edu.pl](mailto:t.zaborowski@uw.edu.pl).

based on the former regulations. The second research aim was to verify whether the new general land-use plan of a Radom suburb municipality of Kowala aligns with the premises of the mentioned amendment of the planning act. The research has shown that residential areas designated in the general land-use plans of ROF municipalities have been significantly overestimated. The analysis of the new general land-use plan of Kowala municipality has indicated that the plan perpetuates current overestimation of designated residential land. It implies that the premises of the 2015 planning act amendment have not been pursued.

KEY WORDS: suburbanization, general land-use plan, functional urban area, Poland, residential areas, oversupply of developable land

## Wstęp

### Zjawisko i negatywne skutki suburbanizacji

W miejskim obszarze funkcjonalnym z definicji mają miejsce procesy osadnicze polegające na lokowaniu się w strefie podmiejskiej miejskich funkcji zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza mieszkalnictwa i usług. Procesy te określane są mianem suburbanizacji (Kurek i in. 2015; Lisowski i Grochowski 2008; Lorens 2005; Śleszyński 2014) i skutkują tzw. rozlewaniem się miasta na przyległe tereny wiejskie (Bieńkowska i Korpetta 2015; Zaborowski 2014, 1). W procesie suburbanizacji mamy do czynienia z przenoszeniem się funkcji miejskich z miasta na tereny podmiejskie (Harasimowicz 2018, 116), lecz bez tworzenia struktur przestrzennych o charakterze w pełni miejskim. Funkcje miejskie lokują się więc w przestrzeni o wiejskich formach zagospodarowania, charakteryzujących się luźną, niską zabudową jednorodzinną, słabo wyposażoną w infrastrukturę urbanistyczną. Należy przy tym zauważyć, że suburbanizacja nie dotyczy wyłącznie gmin podmiejskich. Występuje ona również w obrębie miasta, gdyż jego granice administracyjne nie są tożsame z granicami w pełni wykształconej struktury osadniczej (zob. Pytel 2017, 143; Straszewicz 1980).

Suburbanizacja oznacza tworzenie ułomnych struktur osadniczych (Goryński 1982, 224) w typie tzw. międzymiasta (*Zwischenstadt*) (Sieverts 1999), niemającego dobrze wykształconych ani cech miejskich, ani wiejskich (zob. Cohen 2004, Harasimowicz 2018). Z jednej strony suburbanizacja niszczy tereny wiejskie, które tracą w jej wyniku swój specyficzny charakter krajobrazowy i przyrodniczy (Chmielewski i in. 2018, 322). Rozproszone osadnictwo konsumuje znaczne ilości terenów otwartych, które pozbawiane są w ten sposób możliwości pełnienia funkcji przyrodniczych, rekreacyjnych i żywicielskich (Bański 2008, 36–38; Ferrara i in. 2014; Mantey 2017, 123; Skog 2016; Zaborowski 2017, 16). Z punktu widzenia miasta szczególnie istotne jest ograniczanie ilości potencjalnych, podmiejskich terenów rekreacyjnych (Bański 2008, 36–38; Zaborowski 2017, 16). Z drugiej strony suburbanizacja, powodując wyprowadzanie kapitału inwestycyjnego z miasta, ogranicza możliwości rozwoju miasta o w pełni wykształconych cechach, tj. charakteryzującego się zoptymalizowanymi odległościami pomiędzy obiektami o różnorodnych funkcjach miejskich (Zaborowski 2017, 17).

Suburbanizacja, powiązana z procesem rozpraszania zabudowy, uznawana jest za czynnik chaosu przestrzennego (Górczyńska, 2013, 91; Śleszyński, 2018, 48). W litera-

turze przedmiotu zwraca się uwagę na ekonomiczne i społeczne koszty chaotycznego rozpraszania zabudowy (Kryczka 2019, 44; Odolecka, 2020, 127; Kowalewski i in. 2018; Śleszyński i in. 2020). Śleszyński z zespołem oszacował roczne koszty chaosu przestrzennego w Polsce na łączną kwotę 84,3 mld zł rocznie. Inne opracowania wskazują na kwoty rządu 40–129 mld zł (Dawid 2020, 41). Wszystkie opisane wyżej zależności powodują, iż suburbanizacja uznawana jest za zjawisko negatywne (Kowalewski i in. 2014; Jędraszko 2005; Koziński 2012).

### **Przeszacowanie powierzchni terenów osadniczych przewidzianych w studiach uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin**

Teoretycznie dwa główne instrumenty planowania przestrzennego na poziomie lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej również: studium) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej również: plany miejscowe) – mają służyć racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego, a więc m.in. ograniczaniu niekorzystnego rozpraszania osadnictwa (por. Jędraszko 2005). W praktyce jednak stały się one narzędziami planowej ekspansji osadnictwa (Zaborowski 2021, 19). Zamiast minimalizować zjawisko suburbanizacji w imię dalekosiędnego interesu publicznego, stymulują je w imię doraźnych, partykularnych interesów graczy o przestrzeń. Gminy, obawiając się ucieczki inwestorów do sąsiednich gmin, wyznaczają bardzo duże ilości terenów przeznaczonych pod zabudowę. Jak słusznie zauważa Ossowicz (2019, 48), gminy „preferując wzrostowe cele polityki przestrzennej, rozluźniają ograniczenia, czego skutkiem jest postępujące rozproszenie zabudowy”. Przeszacowanie powierzchni dostępnych terenów budowlanych w dokumentach planowania przestrzennego (Dawid 2020; Szpura 2020, 124; Zaborowski 2021, 12) jest bez wątpienia jedną z czołowych stymulant procesów suburbanizacyjnych (Śleszyński 2018, 36).

Nadpodaż terenów budowlanych wyznaczanych w planach miejscowych (Śleszyński 2018) czyni niemożliwym ich racjonalne zagospodarowanie ze względu na niemożność opanowania procesów osadniczych na tak rozległych obszarach (Zaborowski 2021, 13; Kowalewski i in. 2014). W przypadku zbyt dużej powierzchni terenów budowlanych nieuniknione jest rozproszenie aktywności budowlanej (Kowalewski i in. 2014; Zaborowski 2021, 1), które prowadzi do powstawania nieefektywnych, chaotycznych i niespójnych struktur osadniczych (Chmielewski i in. 2018; Goryński 1982, 224; Górczyńska 2013, 91; Śleszyński 2018; Zaborowski 2021, 1).

Autorzy „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (IGiPZ PAN i FRDL 2013, 20) wyliczyli sumaryczną powierzchnię przewidzianą pod zabudowę mieszkaniową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w Polsce w 2012 r. na 1 234 tys. ha. Według ich szacunków na tych obszarach mogłoby się osiedlić 62 mln osób (Kowalewski i in. 2014), natomiast rozpatrując wszystkie tereny osadnicze przewidziane perspektywicznie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w zależności

od przyjętych wskaźników przeliczeniowych, liczba ta szacowana jest na 167–229 mln (Kowalewski i in. 2014), bądź 125–150 mln osób (Śleszyński 2018). W tym kontekście rodzi się pierwsze pytanie badawcze niniejszego artykułu – jak wspomniane wskaźniki kształtują się w przypadku gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF) i czy w związku z nimi na obszarze ROF mamy do czynienia z nadpodażą terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tworzących go gmin?

Winą za nadpodaż terenów budowlanych eksperci obarczają m.in. brak lub niewiarygodność szacunków zapotrzebowania na tereny osadnicze (Kowalewski i in. 2014; Kryczka 2019, 44; Odolecka 2020, 127; zob. Stacherzak i Hełdak i Kazak 2014).

### Zasady sporządzania studium obowiązujące od 2015 r.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup> (dalej: UPZP), dokonanej ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>2</sup>, gminy sporządzające studium nie miały obowiązku opierać powierzchni terenów osadniczych przewidywanych w studiach na sprecyzowanych szacunkach zapotrzebowania. To uwarunkowanie prawne zmieniło się wraz z wejściem w życie wspomnianej nowelizacji. Od 2015 r. przy sporządzaniu studium wymaga się określenia powierzchni wyznaczanych terenów osadniczych na podstawie bilansu potrzeb i możliwości rozwoju osadniczego gminy (art. 10 ust. 2 UPZP).

Dokonując tegoż bilansu, najpierw na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych oraz prognoz demograficznych, należy określić maksymalne gminne zapotrzebowanie na nową zabudowę. Następnie oszacować chłonność obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach urzędowych jednostek osadniczych, a także chłonność innych obszarów, wcześniej przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych. Obliczoną wielkość maksymalnego zapotrzebowania porównuje się z wyliczoną sumaryczną chłonnością tych dwóch rodzajów obszarów. Nowe tereny osadnicze można wskazać w studium jedynie wówczas, gdy określone zapotrzebowanie przekracza wyliczoną w ten sposób chłonność obszarów zurbanizowanych oraz przeznaczonych w planach miejscowych na cele osadnicze.

Dodatkowo wprowadzono jeszcze jedno obwarowanie możliwości wyznaczania w studium terenów budowlanych. Mianowicie zakres potrzeb inwestycyjnych nie może przekraczać możliwości sfinansowania przez gminę infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i społecznej, niezbędnej dla urbanizacji wszystkich terenów dotychczas przeznaczonych i ewentualnie wskazanych do przeznaczenia pod zabudowę (art. 10 ust. 5 UPZP). Przy określaniu zapotrzebowania bierze się pod uwagę perspektywę do 30 lat. Ponadto dano gminom możliwość uwzględnienia „niepewności procesów roz-

<sup>1</sup> Dz.U. 2020 poz. 293, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 2015 poz. 1777.

wojowych” za pomocą zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz o maksymalnie 30% (UPZP art. 10 ust. 7).

Teoretycznie wprowadzone nowe zasady sporządzania studium powinny zahamować występujący dotąd trend wyznaczania w studiach gminnych nadmiarowej powierzchni terenów osadniczych (Matuszko i Zastawniak 2020a, 136; Szpura 2020, 124; Zachariasz 2016). Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy omawiane zmiany prawne rzeczywiście tak podziałały. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie na przykładzie gminy Kowala – jednej z gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego – stanowi drugie z zagadnień badawczych tego artykułu.

## Opis badań

### Cele i charakter badań

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego artykułu miały charakter ilościowy oraz jakościowy. Głównym celem badania ilościowego była weryfikacja hipotezy, że ilość terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (dalej: ROF) jest znacznie przeszacowana. Aby osiągnąć podany cel główny, wskazano następujące cele operacyjne:

- oszacowanie powierzchni terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gmin ROF,
- oszacowanie liczby ludności możliwej do osiedlenia na terenach mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gmin ROF,
- konfrontacja liczby ludności możliwej do osiedlenia na terenach mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gmin ROF z przewidywaną wielkością migracji do pozostałych gmin ROF w perspektywie 30-letniej.

Przeprowadzone w dalszej kolejności badanie jakościowe w postaci studium przypadku gminy Kowala miało na celu stwierdzenie, czy zmiana przepisów regulujących sposób wyznaczania terenów osadniczych, dokonana nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, przyczyniła się do likwidacji problemu przeszacowania powierzchni terenów osadniczych wyznaczonych w studium tejże gminy, sporządzonym przed wspomnianą nowelizacją. Aby tego dokonać, przeanalizowano nowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala, sporządzone po omawianej nowelizacji przepisów. Przeanalizowano sposób wyliczenia zapotrzebowania oraz wykonania bilansu terenów osadniczych pod kątem zgodności z założeniami wspomnianej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### Zakres badań

Zakres merytoryczny pracy obejmuje politykę przestrzenną gmin w kwestii wyznaczania terenów osadniczych, a w szczególności mieszkaniowych w studiach uwarun-

kowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zakres przestrzenny badań obejmował Radomski Obszar Funkcjonalny (badanie ilościowe) oraz należąca doń, sąsiadująca z Radomiem gminę Kowala (badanie jakościowe).

Radomski Obszar Funkcjonalny wyznaczono w latach 2007–2013 w ramach „Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych”. Obejmuje on w wyznaczonych wówczas granicach Radom – miasto rdzeniowe, powiat radomski, gminę miejską i wiejską Pionki, gminy miejsko-wiejskie Iłża i Skaryszew oraz gminy wiejskie Gózd, Jastrzębia, Jedlińsk, Jedlnia-Letnisko, Kowala, Pionki, Przytyk, Wierzbica, Wolanów, Zakrzew i Orońsko<sup>3</sup> (Ryc. 1). Powierzchnia tak zdelimitowanego ROF to ok. 1 970 km<sup>2</sup>, natomiast ludność na 2019 r. to ok. 401 700 mieszkańców, z czego Radomia – ok. 212 000. Dla lepszego zobrazowania wyników badań wyróżniono dodatkowo strefę podmiejską ROF jako ROF bez miasta Radomia.

Kowala jest niewielką gminą wiejską, położoną na południe od Radomia i bezpośrednio z nim sąsiadującą (ryc. 1). Ze względu na bliskość miasta gmina ta poddana jest silnej presji suburbanizacyjnej.

Badaniami ilościowymi objęto studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ROF obowiązujące w czasie wykonywania badań, tj. w roku 2019. Studium przypadku gminy Kowala ma natomiast obrazować aktualne podejście do kwestii desygnacji terenów osadniczych w studiach gminnych, które winno odpowiadać wymogom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: ustawy, UPZP) znowelizowanej w 2015 r. Posłuży temu analiza najnowszego na czas wykonywania badań studium przyjętego przez gminę należąca do ROF, tj. nowego studium gminy Kowala<sup>4</sup> (dalej: Studium 2020).

## Metody badawcze

Ilość i pojemność terenów mieszkaniowych desygnowanych w studiach gminnych wyliczono na podstawie rysunków studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w postaci rastrowej, wprowadzonych do programu CAD. Siłą rzeczy więc przeprowadzone badanie ma charakter szacunkowy. Zastosowanie takiej metody wynikało z niedostępności w niektórych z badanych gmin danych wektorowych, a tym bardziej GIS-owych.

Ilość, a następnie pojemność terenów mieszkaniowych oszacowano, opierając się na zidentyfikowanych powierzchniach terenów osadniczych. Jako tereny osadnicze przyjęto tereny przeznaczone w studiach gminnych pod mieszkalnictwo, usługi, przemysł

---

<sup>3</sup> Niestety, w wyniku decyzji władz samorządowych województwa mazowieckiego, działania te jak dotąd nie przełożyły się na oficjalne utworzenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Radomia na podstawie art. 49d ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>4</sup> Uchwała nr XXIV.175.2020 Rady Gminy Kowala z dnia 28 września 2020 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala.

i infrastrukturę, w tym drogi w ramach układów osadniczych, tj. związane z przyległą zabudową. Nie zaliczono do nich terenów zabudowy zagrodowej.

Ilość nowo planowanych terenów mieszkaniowych oszacowano, opierając się na parametrycznej powierzchni terenów mieszkaniowych zajętej przez obecną liczbę mieszkańców. Tę wyliczono, przyjmąwszy następujące parametry:

– w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich: 12,5 jednostek mieszkaniowych na hektar powierzchni terenu (jm/ha)<sup>5</sup>, co odpowiada zabudowie jednorodzinnej na działkach o wielkości 800 m<sup>2</sup>; przy założeniu 2,64 osób na jednostkę mieszkaniową (os/jm), przeliczeniowa gęstość zaludnienia obszarów wiejskich wyniosła 33 os/ha; przyjęto, iż powierzchnia terenów mieszkaniowych jest równa 60% powierzchni wszystkich terenów osadniczych;

– w mieście Radomiu gęstość zaludnienia wyliczono na podstawie parametru intensywności zabudowy (I); przyjmąwszy średnią  $I = 0,5$ , powierzchnię użytkową mieszkania ( $P_u$ ) = 28,2 m<sup>2</sup> na osobę (m<sup>2</sup>/os)<sup>6</sup> i powierzchnię użytkową ( $P_u$ ) = 70% powierzchni całkowitej ( $P_c$ ), parametr  $P_c/os$  wyniósł 40,3 m<sup>2</sup>, powierzchnia terenu mieszkaniowego ( $P_{tm}$ ) wyniosła 80,6 m<sup>2</sup>/os (47 jm/ha); założono, iż powierzchnia terenów mieszkaniowych = 40% powierzchni wszystkich terenów osadniczych;

– w mieście Pionkach przyjęto  $I = 0,3$ ; przy 40,3 m<sup>2</sup>  $P_c/os$ ,  $P_{tm}/os$  wyniosła 134 m<sup>2</sup> (28 jm/ha); powierzchnia terenów mieszkaniowych = 30% powierzchni terenów osadniczych<sup>7</sup>.

– Pojemność nowo planowanych terenów mieszkaniowych obliczono, przyjmąwszy następujące parametry:

– dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich: 2,5 osoby na jednostkę mieszkaniową<sup>8</sup>, przy gęstości 10 jm/ha, gęstość zaludnienia ( $G_l$ ) = 25 os/ha,

– dla miasta Radomia: 2,5 os/jm, 30 jm/ha,  $G_l = 75$  os/ha;

– dla miasta Pionki: 2,5 os/jm, 25 jm/ha,  $G_l = 62,5$  os/ha.

Wyniki badań ilościowych opracowane dla wszystkich gmin ROF w przypadku gminy Kowala zostały skonfrontowane z zapisami nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego dnia 28 września 2020 r. (Studium 2020). Analizie jakościowej poddano sposób wyliczenia zapotrzebowania na tereny osadnicze oraz sposób wykonania bilansu tychże zgodnie z art. 10 ust. 5 UPZP. Na tej podstawie oceniono zgodność zapisów Studium 2020 z założeniami nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonanej ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji w zakresie szacowania powierzchni i bilansowa-

<sup>5</sup> W badaniu chłonności demograficznej planów miejscowych oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Kowalewski i in. 2014) założono chłonność terenów mieszkaniowych równą 40 os/ha w zabudowie jednorodzinnej (Śleszyński 2018: 34), co daje 15,2 jm/ha. Przyjęty do badania wskaźnik uwzględniła różnicowanie wartości dla miasta i wsi.

<sup>6</sup> Średnia wartość z 2018 r. (GUS 2019).

<sup>7</sup> Ze względu na znaczną rozległość terenu przemysłowego po zakładach Pronit Pionki.

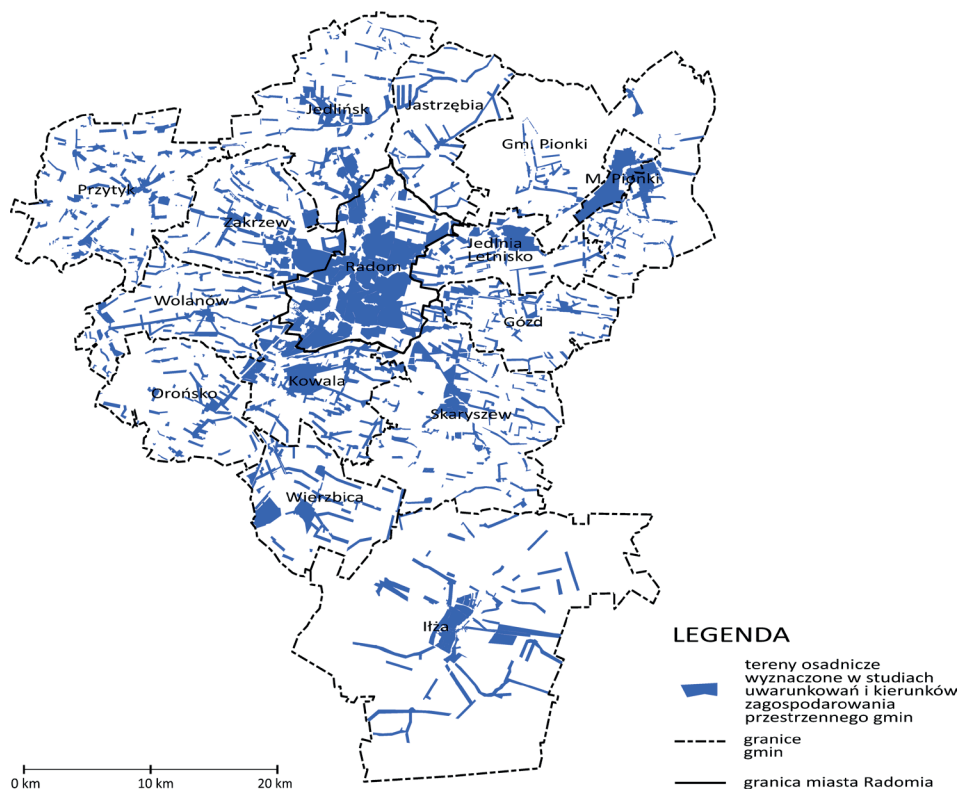
<sup>8</sup> Wartość przewidywana przez GUS dla 2025 r.

nia wyznaczanych terenów osadniczych. Na potrzebę tej oceny dokonano wykładni literalnej, funkcjonalnej i celowościowej odnośnych przepisów znowelizowanej ustawy.

## Wyniki badań ilościowych

### Planowane tereny osadnicze w Radomskim Obszarze Funkcjonalnym

Ryc. 1 pokazuje rozkład wszystkich terenów osadniczych planowanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)<sup>9</sup>. Na rysunku widać, jak tereny wyznaczone pod osadnictwo w Radomiu łączą się z analogicznymi terenami wyznaczonymi w studiach



Ryc. 1. Tereny osadnicze wyznaczone w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego

Źródło: opracowanie własne.

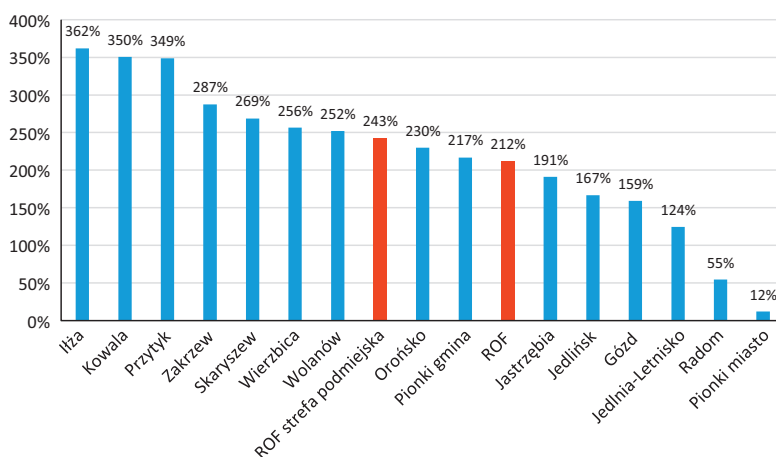
<sup>9</sup> Rozkład terenów osadniczych, jak również układ przestrzenny obszaru ROF, wyraźnie pokazują odrębność miasta i gminy Ilży od reszty ROF. Świadczy to zdaniem autora o niewłaściwie dokonanej delimitacji ROF. Pomimo tego niniejszemu badaniu poddano całość ROF, gdyż autorskie wyznaczenie miejskiego obszaru funkcjonalnego wykraczałoby poza zakres tego opracowania.



gmin ościennych, zwłaszcza Zakrzewa, Jedlińska, Jedlni-Letnisko, Skaryszewa i Kowali. Zaplanowano w nich rozległe, zwarte obszary osadnicze, przypominające w tej skali struktury miejskie. Widoczna jest też planowa kontynuacja nieracjonalnych struktur osadniczych wsi w układach ulicowych.

### Ilość terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego

Według przyjętej metodologii najwyższym stosunkiem powierzchni nowo planowanych terenów mieszkaniowych do obecnie zajętych cechuje się miasto i gmina Iłża (362%), zaś najniższym miasto Pionki (12%). Radom planuje powiększenie terenów mieszkaniowych o 55% (ryc. 2 i 3). Średnia dla ROF wynosi 212%. Wziąwszy pod uwagę samą strefę podmiejską ROF – aż 243% (ryc. 2).

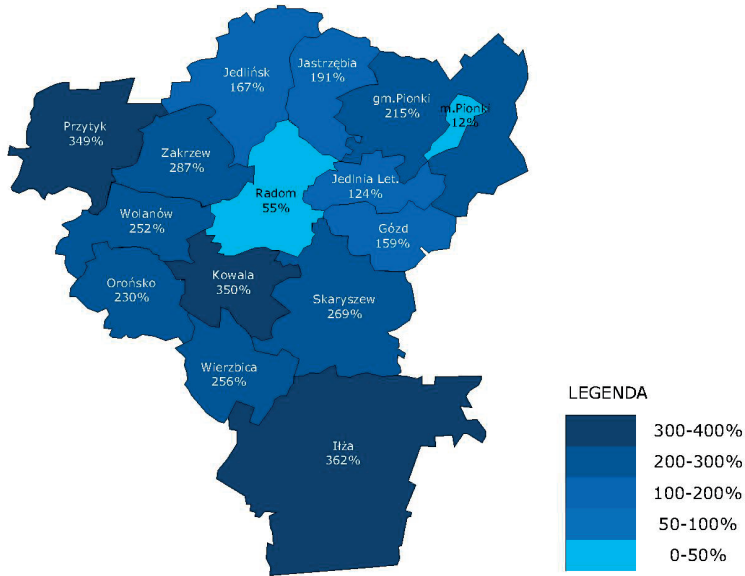


Ryc. 2. Odsetek nowo planowanych terenów mieszkaniowych względem obecnie istniejących – wykres

Źródło: opracowanie własne.

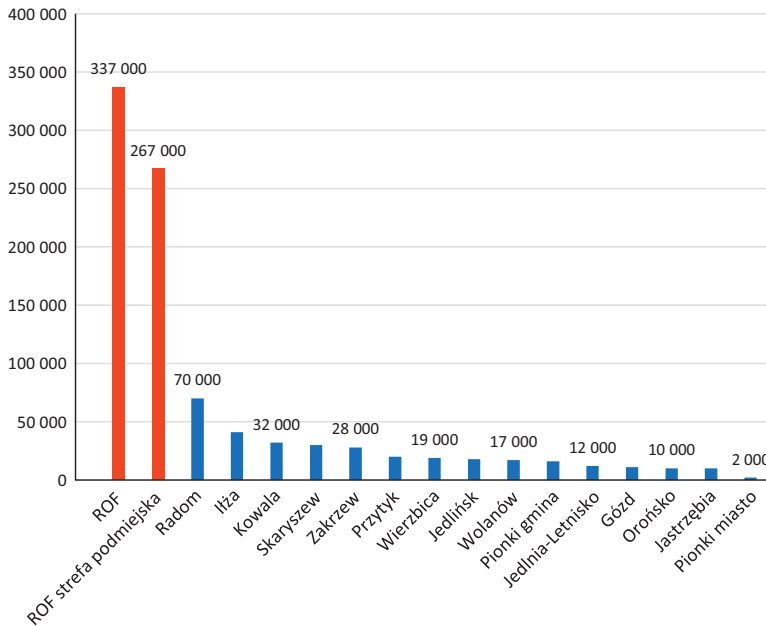
Według przyjętych parametrów w całym Radomskim Obszarze Funkcjonalnym mogłoby się osiedlić 337 000 dodatkowych mieszkańców, czyli dodatkowe 84% obecnej liczby ludności obszaru (ryc. 4 i 5).

Najwyższy odsetek ludności, która mogłaby się osiedlić na planowanych terenach mieszkaniowych, w stosunku do obecnej liczby ludności, występuje w gminie miejsko-wiejskiej Iłży. Zakładając wykorzystanie wszystkich terenów mieszkaniowych przewidzianych w studium gminnym, liczba ludności gminy mogłaby wzrosnąć aż o 274% (ryc. 5 i 6). Kolejnymi gminami z tak przeszacowanymi parametrami są Kowala (265%) i Przytyk (264%) (ryc. 5 i 6). W strefie podmiejskiej ROF mogłoby się osiedlić dodatkowych 167% obecnej ludności obszaru, tj. 267 tys. ludzi (ryc. 4 i 5). Oznacza to, że do gmin podmiejskich mógłby przenieść się cały Radom z okładem.



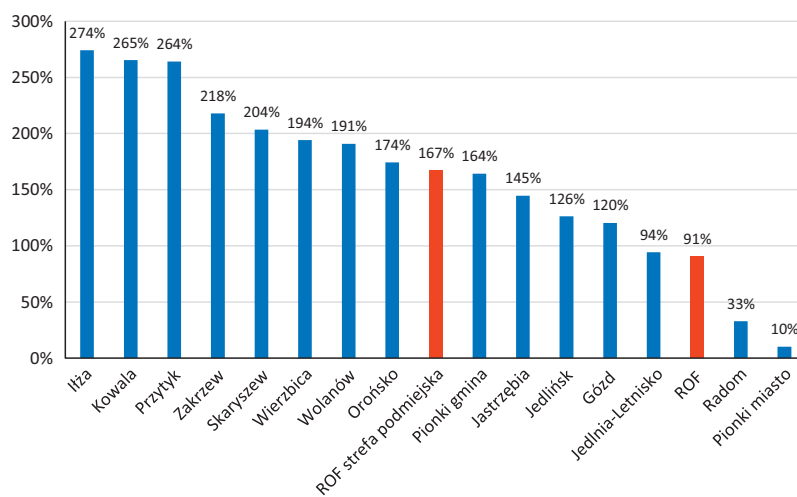
Ryc. 3. Odsetek nowo planowanych terenów mieszkaniowych względem obecnie istniejących – kartogram

Źródło: opracowanie własne.



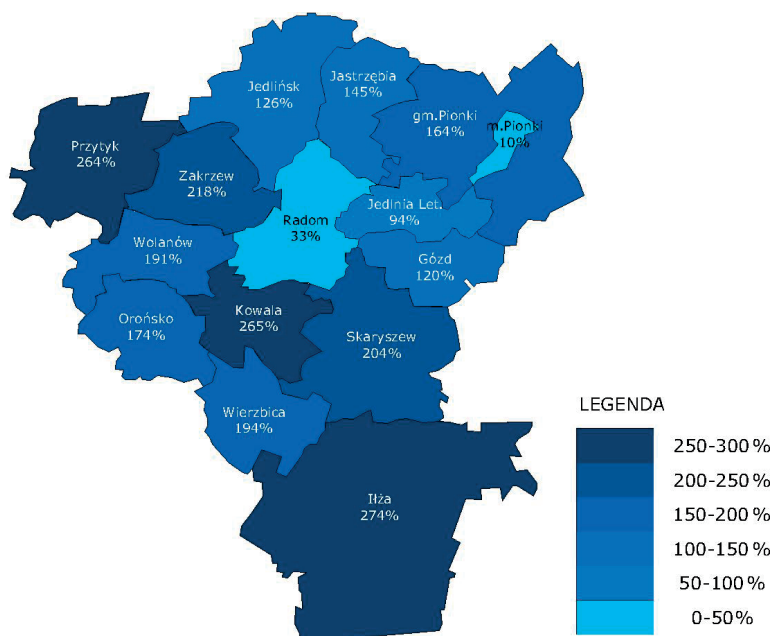
Ryc. 4. Szacunkowa pojemność nowo planowanych terenów mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 5. Odsetek dodatkowej ludności, która mogłaby się osiedlić na terenach mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gminnych, w stosunku do obecnego zaludnienia jednostek terytorialnych – wykres

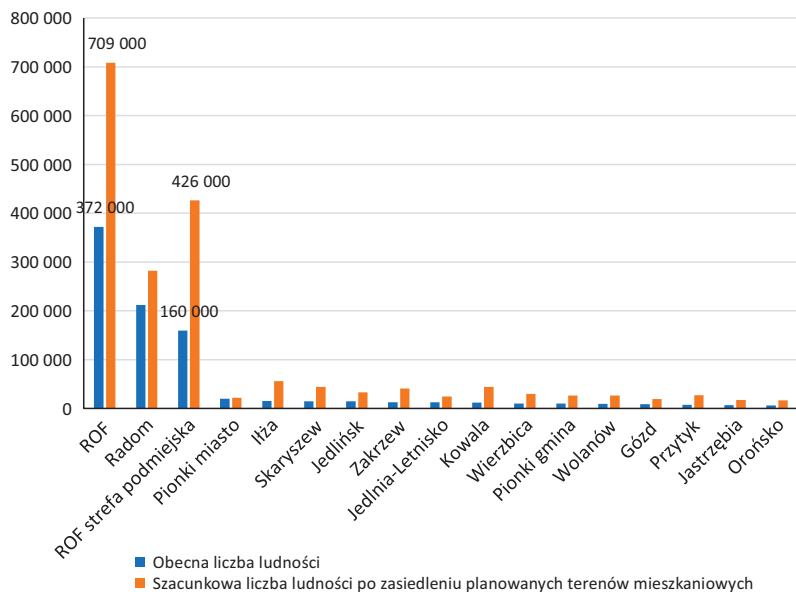
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 6. Odsetek dodatkowej ludności możliwej do osiedlenia na terenach mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gminnych w stosunku do obecnego zaludnienia gmin – kartogram

Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 7 pokazuje skalę powierzchni terenów wyznaczonych pod mieszkalnictwo w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego. Największa różnica pomiędzy obecnym zaludnieniem (ok. 160 000) a liczbą ludności, która mogłaby zasiedlić planowane tereny mieszkaniowe (ok. 426 000), występuje w strefie podmiejskiej ROF.

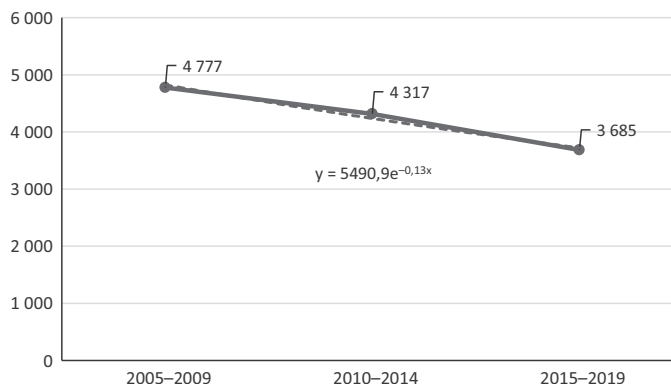


Ryc. 7. Szacunkowa liczba ludności jednostek terytorialnych po zasiedleniu planowanych terenów mieszkaniowych w odniesieniu do ich obecnej liczby ludności

Źródło: opracowanie własne.

Aby ocenić ilość terenów osadniczych przewidzianych w studiach gminnych ROF, porównajmy wyliczone wielkości z danymi na temat emigracji ludności Radomia do gmin podmiejskich. W latach 1989–2019 do strefy podmiejskiej ROF przeniosło się z Radomia 23 938 osób (Śleszyński 2020). Ryc. 8 przedstawia rozkład wielkości tych migracji w okresach pięcioletnich dla lat 2005–2019.

Rozkład zmienności badanych wielkości najbardziej zbliżony jest do funkcji wykładniczej opisanej wzorem  $y = 5490,9e^{-0,13x}$ . Ekstrapolując linię trendu, wyliczono sumaryczną wielkość przewidywanej migracji z Radomia do pozostałych gmin ROF w perspektywie 30 lat od czasu badań (2020–2049) jako 14 503 osoby. Zakładając niezmiennosc uwarunkowań rozwoju przestrzennego, podaną liczbę można uznać za wielkość wymiaru ludnościowego suburbanizacji w Radomskim Obszarze Funkcjonalnym w okresie najbliższych 30 lat. Oczywiście możliwe są zmiany uwarunkowań rozwoju demograficznego. Możliwy jest scenariusz wzrostu atrakcyjności całości Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego jako miejsca zamieszkania (np. w związku z roz-



Ryc. 8. Wielkość migracji z Radomia do strefy podmiejskiej ROF w latach 2005–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Śleszyński 2020.

budową lotniska cywilnego w Radomiu, możliwym odzyskaniem przez Radom statusu miasta wojewódzkiego czy wybudowaniem drogi ekspresowej S12). Wówczas gminy podradomskie mogłyby stanowić cel pomijalnej do tej pory imigracji ludności spoza ROF. Z drugiej strony jednak prognozowane całościowe zmniejszenie liczby ludności kraju z pewnością zmniejszy bazę migracji na obszary podmiejskie. Podsumowując, nie można stwierdzić, czy wyliczona wartość migracji do gmin strefy podmiejskiej ROF jest przeszacowana czy niedoszacowana, dlatego zakłada się kontynuację dotychczasowych trendów.

Jak stwierdzono wyżej, na terenach przeznaczonych pod mieszkalnictwo w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ROF obowiązujących w 2019 r. mogłyby się osiedlić ok. 267 000 dodatkowych osób, natomiast przewidywana wielkość migracji na ten obszar z Radomia to 14 503 osoby. Różnicę pomiędzy tymi dwiema wielkościami, czyli 252 497 osób, można uznać za wskaźnik oddający przeszacowanie powierzchni terenów mieszkaniowych wyznaczonych w badanych studiach gmin ROF. Jest to przeszacowanie ponad 17-krotne.

## Analiza jakościowa studium gminy Kowala z 2020 r. w zakresie wyznaczania terenów osadniczych

### Wyliczenie zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową

Analiza zapisów poprzedniego Studium gminy Kowala<sup>10</sup> pozwala oszacować liczbę dodatkowej ludności, która mogłaby się osiedlić na obszarze gminy zgodnie z jego zapisami na ok. 32 000 osób, tj. ok. 265% obecnej liczby ludności (ryc. 4, 5, 6). W sumie

<sup>10</sup> Uchwała nr VII/40/09 Rady Gminy w Kowali z dnia 31.08.2009 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala.

z obecnymi mieszkańcami w gminie mogłoby więc mieszkać ok. 44 000 ludzi. Odsetek istniejących i dotychczas planowanych terenów osadniczych w gminie to ok. 37% powierzchni gminy, która to wielkość jest nietypowa dla gmin wiejskich oraz najwyższa spośród wszystkich gmin wiejskich Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF).

W nowo uchwalonym Studium (2020, 44) prognozuje się osiągnięcie przez gminę w 2049 r. liczby mieszkańców wynoszącej 16 949 osób. Założywszy optymistycznie dalszy, liniowy wzrost średniej powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na 1 osobę z 26,7 m<sup>2</sup> w 2017 r. do 47,04 m<sup>2</sup> w 2049, wyliczono zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową nowej zabudowy mieszkaniowej w wysokości 474 499,45 m<sup>2</sup>. Przyjmując ustawowy wskaźnik niepewności procesów rozwojowych (30%), oszacowano, iż maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową wyniesie 616 849,29 m<sup>2</sup>.

Z przepisów art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a UPZP wynika, że założeniem omawianej nowelizacji przepisów było skierowanie aktywności osadniczej w pierwszej kolejności na obszary o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz na obszary uprzednio przeznaczone pod rozwój osadniczy w obowiązujących planach miejscowych. W omawianym Studium Kowala (2020) za jedyne kryterium wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej uznano maksymalną odległość pomiędzy budynkami na podstawie art. 4 pkt 29 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>11</sup>. Kryterium to wydaje się kontrowersyjne, gdyż ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych przyświecają inne cele w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Bez wątplenia natomiast jest ono niewystarczające dla oddania pełnego charakteru omawianych obszarów. Abstrahując od kontrowersyjnej definicji zwartej zabudowy, autorzy Studium (2020) pominęli drugi aspekt wyznaczanych obszarów, tj. struktury „w pełni wykształconej”. Niewątpliwie ustawodawcy chodzi tu o inne kryteria niż osobno wymieniona zwartość. Za takie można uznać w szczególności wyposażenie w różnorodną infrastrukturę – drogową, techniczną i społeczną (Szpura 2020, 129).

Zgodnie z danymi podanymi w Studium (2020) z sieci gazowej korzysta jedynie 12,9% mieszkańców gminy Kowala. Sieć wodociągowa „wymaga rozbudowy z powodu jej zbyt małej wydajności, co powoduje czasowe braki wody, szczególnie w okresach wysokiego poboru wód” (Studium 2020, 102), a na terenie całej gminy brak systemu kanalizacji. Biorąc pod uwagę te braki infrastrukturalne, wątpliwe jest uznanie za obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wszystkich terenów spełniających wyłącznie luźno przyjęte kryterium zwartości. Zamiast wyznaczania nowych terenów osadniczych, racjonalne wydawałoby się skupienie się w najbliższych latach władz gminy na wysiłku wyposażenia istniejących terenów osadniczych w wydajną infrastrukturę kanalizacyjną, wodociągową i gazową.

<sup>11</sup> Dz.U. 2017 poz. 1161, ze zm.

Ograniczeniu podobnej niefrasobliwości władz gmin w zakresie odpowiedzialności za uzbrojenie desygnowanych terenów budowlanych miał służyć przepis art.10 ust. 5 pkt 6 UPZP, wymagający weryfikacji planów rozwojowych gminy względem *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy*. W tejże analizie, zamieszczonej w Studium Kowali (2020, 37, 44), uwzględniono tylko ogólny bilans dochodów i wydatków gminy. Pominięto weń zarówno strukturę wydatków gminnych, jak również koszty wykonania sieci komunikacyjnej, infrastruktury technicznej i społecznej, niezbędnych do obsługi planowanych terenów osadniczych. Tak zdawkowe potraktowanie sprawy powinno zostać zanegowane przez organ nadzorczy, zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2017 r. II SA/Łd 65/17, w którym sąd stwierdził, że zawarcie w studium *jedynie informacji o dochodach i wydatkach w ostatnich latach* oraz podanie kwoty *potencjału inwestycyjnego bez odniesienia do samych możliwości realizacji infrastruktury* nie spełnia wymagań art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. c UPZP (por. Odolecka 2020, 126).

Wyliczone uprzednio maksymalne zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową skonfrontowano z oszacowaną chłonnością obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarów objętych planami miejscowymi. Chłonność terenów położonych w obszarach o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej poza miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oszacowano na 60 060 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej (Studium 2020, 56). Ponieważ na terenie gminy obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, pokrywający 46,7% powierzchni gminy (Studium 2020, 37), chłonność terenów położonych w obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oszacowano jako dużo wyższą, tj. 218 638,19 m<sup>2</sup> pow. uż. mieszkań. Nie podając uzasadnienia, założono przy tym wykorzystanie owej chłonności w 50%<sup>12</sup>, co zredukowało wynikową chłonność do 109 319,09 m<sup>2</sup> (Studium 2020, 55). Chłonność położonych na terenie gminy obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę z wyłączeniem obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyliczono na 577 654,78 m<sup>2</sup> pow. uż. mieszkań. Przyjąwszy 50% wykorzystanie tej chłonności, zredukowano ją do 288 827,39 m<sup>2</sup> (Studium 2020, 61, 62). W podsumowującej wyliczenia tabeli 23 zamiast tej wielkości, bez podania uzasadnienia, do dalszych obliczeń przyjęto wartość 311 753,16 m<sup>2</sup> pow. uż. zabudowy mieszkaniowej (Studium 2020, 63).

---

<sup>12</sup> Interpretacja celowościowa analizowanych regulacji prawnych prowadzi do wniosku, iż intencją ustawodawcy przyświecającą zmianie zasad sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętej w r. 2015 było uniknięcie wysoce prawdopodobnej konsekwencji obecnie występującego przeszacowania powierzchni terenów osadniczych wyznaczonych w tych dokumentach, w postaci niepełnej, chaotycznej realizacji przyjmowanych na ich podstawie, przeszacowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zakładanie wykorzystania chłonności planów miejscowych w 50% nie odpowiada tej logice.

Na podstawie przyjętych wielkości stwierdzono, iż prognozowane zapotrzebowanie (616 849,29 m<sup>2</sup> pow. uż.) przekracza chłonność wskazanych obszarów (481 732,25 m<sup>2</sup>), które zgodnie z logiką przyjętą przez ustawodawcę w pierwszej kolejności powinno się przeznaczać pod nowe osadnictwo. Wobec tego można by następnie oczekiwać wyliczenia zapotrzebowania terenowego pod zabudowę mieszkaniową, wykraczającego poza wskazane, priorytetowe obszary rozwoju osadnictwa. Takiego wyliczenia jednak nie dokonano, gdyż założono, że niedostatek terenów mieszkaniowych pokrywa obowiązujące dotychczas studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: „Zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową w zestawieniu z łączną chłonnością obszarów wskazuje, iż maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową jest wyższe niż chłonność obszarów wyrażona w powierzchni użytkowej zabudowy. Zatem w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala można przewidzieć lokalizację nowej zabudowy mieszkaniowej poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Jednakże biorąc pod uwagę wskazane tereny pod rozwój funkcji mieszkaniowej w obecnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stwierdza się, że jest ona w nim realizowana. Wobec powyższego wyznaczenie nowych terenów zabudowy możliwe jest jedynie przy jednoczesnym zaniechaniu realizacji innych, wcześniej wskazanych terenów” (Studium 2020, 63).

Abstrahując od zasadności przyjętego sposobu rozumowania, logiczną jego konsekwencją powinno być dokonanie wyliczenia, a nie stwierdzenie, że dodatkowe zapotrzebowanie jest pokryte w uprzednio obowiązującym studium. Jeśli rzeczywiście tak jest, to należałoby wyliczyć, czy w dotychczasowym studium istnieje nadwyżka przewidywanych terenów mieszkaniowych w stosunku do aktualnego zapotrzebowania. Jeśli taka jest, powinno się ją usunąć w projekcie nowego studium. Takie podejście odpowiadałoby przepisowi lit. b pkt. 4 ust. 5 art. 10 UPZP, który mówi, iż lokalizację nowej zabudowy poza wspomnianymi wyżej obszarami priorytetowymi przewiduje się „maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu”. Opisanych szacunków jednakże nie wykonano, kończąc bilans przytoczonym stwierdzeniem, że obecne studium przewiduje pokrycie wyliczonego zapotrzebowania. Stwierdzenie to oznacza więc *de facto* powielenie w nowym Studium (2020) wyznaczenia terenów mieszkaniowych dla ok. 44 000, a nie tylko prognozowanych ok. 17 000 mieszkańców.

Kluczem do zrozumienia przedstawionego rozumowania autorów omawianego Studium jest zastosowana przez nich interpretacja pojęcia „nowej zabudowy”, jako zabudowy wykraczającej poza możliwą do powstania na obszarach przewidzianych na cele osadnicze w dotychczas obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>13</sup>. Z takiej definicji pojęcia „nowej zabudowy” autorzy projektu wysnuwają wniosek, iż „możliwe jest wskazanie nowej zabudowy

---

<sup>13</sup> Autorzy Studium powołują się na pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2016 r., w którym zawarto taką interpretację tego pojęcia.



o powierzchni wykraczającej poza wyliczone zapotrzebowanie, o ile nie wykracza ona poza tereny zabudowy wyznaczone w obowiązującym studium” (Studium 2020, 63). Wniosek ów jest niezgodny z przytoczonym wyżej przepisem lit. b pkt. 4 ust. 5 art. 10 UPZP. Ponadto przyjęta przez autorów Studium (2020) interpretacja pojęcia „nowej zabudowy” czyni wzajemnie niespójnymi, a przez to pozbawia sensu, przepisy art. 10 ust. 5 UPZP. Wydaje się, iż gdyby ustawodawca definiował „nową zabudowę” tak jak autorzy omawianego Studium, nie wymagałby żmudnego wyliczania pojemności obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych, lecz po prostu nakazałby wyliczyć ilość terenów osadniczych przewidzianych w dotychczas obowiązującym studium i porównać ją z wyliczonym uprzednio zapotrzebowaniem na nową zabudowę.

Ponieważ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie stanowi aktu prawa powszechnie obowiązującego, nie dotyczy go ustanowiony artykułem 10 ust. 1 pkt 1 UPZP obowiązek uwzględnienia przeznaczenia terenów przy sporządzaniu nowego dokumentu. W przypadku studium nie ma bowiem mowy o wyznaczaniu przeznaczenia terenów. Nowelizacji UPZP z 2015 r. przyświecała potrzeba zmiany dotychczasowych metod sporządzania studium, które doprowadziły do znacznego przeszacowania powierzchni desygnowanych terenów budowlanych (Matuszko i Zastawniak 2020, 136; Szpura 2020, 124; Zachariasz 2016). Uznanie, iż dopuszcza się usankcjonowanie zapisów starych studiów przez nowe opracowania, wypacza tę ideę i czyni wprowadzone zmiany ustawowe bezprzedmiotowymi.

Podobny pogląd wyraził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 6 marca 2019 r., stwierdzając, że „przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na uwzględnianie przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę ustaleń «starego» studium [...]”. W wyroku tym sąd uznał za nieważne studium, w którym określono kierunki umożliwiającej realizację zabudowy mieszkaniowej o powierzchni większej niż wynikało to z bilansu.

### **Wyliczenie zapotrzebowania na komercyjne funkcje usługowe i przemysłowe**

Na podstawie średnich rocznych przyrostów powierzchni zabudowy o funkcjach komercyjnych szacunkowe zapotrzebowanie na nową powierzchnię użytkową o funkcji usług komercyjnych wyliczono na 1 299 m<sup>2</sup>. Autorzy Studium (2020) słusznie zauważają, że z uwagi na przewidywalną pozytywną zmianę uwarunkowań atrakcyjności gminy Kowala dla usługowych inwestycji komercyjnych (dzięki planowanemu przebiegowi drogi ekspresowej S12 oraz rozbudowie lotniska cywilnego w Radomiu) zapotrzebowanie na usługi komercyjne może znacznie wzrosnąć. Jednakże zastanawiające jest aż 539-krotne zwiększenie wyliczonej uprzednio wartości (do 700 000 m<sup>2</sup>), którego nie oparto na żadnym wyliczeniu (Studium 2020, 49).

Analogiczne podejście zastosowano w odniesieniu do zabudowy o funkcji produkcyjnej. Na podstawie rocznego przyrostu powierzchni takiej zabudowy w latach 2005–2018 zapotrzebowanie na nią na kolejne 30 lat oszacowano na 4 364 m<sup>2</sup> nowej

powierzchni użytkowej. Następnie jednak, wzięwszy pod uwagę możliwe korzystne z punktu widzenia potencjalnych inwestycji zmiany uwarunkowań, skorygowano ten wynik do wielkości 300 000 m<sup>2</sup>, bez podania metody dokonania tej korekty (Studium 2020, 51). Wydaje się, iż właśnie dla takich przypadków – wysoce prawdopodobnej możliwości zmiany uwarunkowań rozwojowych – ustawodawca przewidział możliwość zwiększenia przyjętego zapotrzebowania o 30%. W omawianym przypadku jednakże wartość wynikającą z szacunków powiększono aż 69 razy, tj. 6 900%, co podobnie jak w przypadku przyjętego zapotrzebowania na zabudowę usług komercyjnych, czyni wszelkie wyliczenia bezprzedmiotowymi.

## Dyskusja

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP), dokonana ustawą z dnia 15 października 2015 r. o rewitalizacji, miała na celu likwidację problemu wyznaczania przez gminy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zbyt dużej powierzchni terenów przeznaczonych pod osadnictwo (Matuszko i Zastawniak 2020, 136; Szpura 2020, 124; Zachariasz 2016). Przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 UPZP wprowadzono wówczas wymóg uwzględnienia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę przy określaniu kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Ogólna procedura sporządzania tego bilansu, określona w art. 10. ust. 5 UPZP, nie budzi wątpliwości. Tezę tę podzielają Matuszko i Zastawniak (2020a, 138). Procedura jest szczegółowo rozpisana na kroki. Tak skrupulatne podejście można wytłumaczyć zapobiegliwością ustawodawcy, który z pewnością chciał wykluczyć przypadki niewłaściwej interpretacji tych przepisów przez władze gmin. Omawiane przepisy wydają się skomplikowane, jednakże są logiczne, a ich interpretacja nie powinna budzić wątpliwości. W związku z tym do ich interpretacji wystarcza sama wykładnia literalna.

Jak wykazano w przeprowadzonej analizie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala, zastosowana weń procedura wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jest niezgodna nie tylko z literalną wykładnią przepisów, ale także z wykładnią celowościową i funkcjonalną. Celem dyskutowanych przepisów niewątpliwie było zapobieżenie kontynuacji dotychczasowej praktyki wyznaczania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zbyt dużej powierzchni terenów osadniczych (Matuszko i Zastawniak 2020, 136; Szpura 2020, 124. Zachariasz 2016). Zastosowana w przypadku studium Kowali interpretacja przepisów przeczy temu celowi. Jednocześnie pozbawia funkcji niektóre, przytoczone wyżej elementy procedury sporządzania bilansu. W tej sytuacji najbardziej dziwi fakt, że do opisanych wniosków autorzy studium doszli na podstawie interpretacji przepisów dokonanej przez właściwe ministerstwo, które powinno stać na straży poprawnej wykładni przepisów. Organowi merytorycznemu, jakim jest ministerstwo, powinno zależeć szczególnie na poprawności wykładni celowościowej i funkcjonalnej.

O ile ogólna procedura sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę nie budzi wątpliwości, o tyle interpretacja poszczególnych kroków sporządzania bilansu budzi kontrowersje w środowisku (np. Szpura 2020; Matuszko i Zastawniak 2020a, 2020b). Wątpliwości mogą budzić sposoby szacowania zapotrzebowania na nowe tereny osadnicze (art. 10 ust. 5 pkt 1 UPZP). Ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób należy dokonać tego szacunku, ograniczając się jedynie do wymogu oparcia go o prognozy demograficzne, analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne oraz możliwości finansowe gminy (art. 10 ust. 5 pkt 1 UPZP). Nie podano przy tym, jakie metody, dane i wskaźniki należy przyjąć do tych opracowań. Odolecka (2020, 122) konstatuje tę sytuację słusznym stwierdzeniem, że rodzi to możliwość subiektywnego doboru metod i wskaźników w ten sposób, aby wyniki analiz odpowiadały z góry przyjętym założeniom. Dalej natomiast stwierdza wprost, że w praktyce chodzi przy tym „o wykazanie jak największego zapotrzebowania na zabudowę” (Odolecka 2020, 127). Podobny pogląd reprezentuje Szpura (2020, 124), wspominając o presji wywieranej na autorów studium, żeby wynik bilansu był dodatni. Zwraca przy tym uwagę na to, że błędnie wykonany bilans terenowy, w szczególności „przyjęcie niejasnych lub nierealnych założeń przy określaniu zapotrzebowania na nową zabudowę oraz szacowaniu chłonności terenów” jest coraz częstszym powodem negatywnych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów (Szpura 2020, 125).

Tymczasem np. w Hiszpanii (Walencja) władze wymagają oparcia analogicznego szacunku na prognozach demograficznych Urzędu Statystycznego Walencji, sporządzanych dla poszczególnych powiatów (*comarca*), przy czym gminy wiejskie mają obowiązek obniżyć wyliczone na ich podstawie zapotrzebowanie na zabudowę mieszkaniową o 50%. Plan regionalny podaje konkretne równania, które mają być wykorzystywane przez gminy do obliczania zapotrzebowania na poszczególne rodzaje zabudowy. Jak pokazały przeprowadzone badania, w Polsce to właśnie gminy wiejskie wyznaczają większe ilości terenów osadniczych niż gminy miejskie w stosunku do posiadanej liczby mieszkańców.

W Niemczech dopuszczalny poziom rozwoju osadniczego w sposób ogólny determinowany jest z poziomu planowania regionalnego i subregionalnego. Np. w subregionalnym planie zagospodarowania przestrzennego Regionu Hanowerskiego (*Regionaler Raumordnungsplan Region Hannover*) wskazywane są ośrodki centralne, będące priorytetowymi miejscami rozwoju osadnictwa, oraz miejscowości o dodatkowych funkcjach rozwojowych, stanowiące uzupełniające miejsca alokacji typowego osadnictwa. Wszystkie pozostałe miejscowości sklasyfikowane są jako osady wiejskie, których rozwój osadniczy ma być ograniczony do miejscowego zapotrzebowania, co ma wykluczać napływ nowych osadników w procesie suburbanizacji (Zaborowski 2017, 217).

Odgórnie, ustawowe ograniczenie powierzchni gruntów, które mogą być przeznaczone przez gminy pod zabudowę, proponuje Ossowicz (2019, 48). Takie podejście zlikwidowałoby problem nieuczciwej i szkodliwej z ponadlokalnego punktu widzenia konkurencji gmin o inwestorów.

Kolejnym problematycznym elementem bilansu terenowego jest wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (art. 10 ust. 5 pkt 2 UPZP) (Szpura 2020). Wyraźnie brakuje w tej kwestii uszczegółowienia przepisów np. w stosownym rozporządzeniu wykonawczym. Do wyznaczania owych obszarów często wykorzystywana jest jedyna prawna definicja zwartej zabudowy, zawarta w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 4 pkt 29 i 30). Niestety jest ona nieskuteczna z punktu widzenia dążenia do tworzenia zwartych struktur przestrzennych. Nazywanie 5 budynków niegospodarczych, oddalonych od siebie o 100 m zwartą strukturą osadniczą jest podejściem zdecydowanie odbiegającym od dobrej praktyki krajów zachodnioeuropejskich<sup>14</sup>.

Wskazane byłoby zintegrowanie przepisów ochrony gruntów rolnych i leśnych z regulacjami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w postaci nakazu wyznaczania terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację, jak ma to miejsce w krajach zachodnioeuropejskich, np. w Niemczech i w Hiszpanii. W Hiszpanii (Walencja) istnieje dokładnie tak określone rozgraniczenie pomiędzy *suelo urbanizable* i *suelo no urbanizable* (Zaborowski 2021, 7). W Niemczech obowiązuje rozróżnienie pomiędzy tzw. obszarami zewnętrznymi (*Aussenbereich*) i wewnętrznymi (*Innenbereich*), z których te pierwsze są co do zasady wykluczone ze zwykłego rozwoju osadniczego (Zaborowski 2021, 5).

Kolejną istotną kwestią w zakresie wyznaczania obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jest aspekt „wykształcenia” struktury. Jak stwierdzono wyżej, wymaga on uwzględnienia jako kryterium wyposażenia w różnorodną infrastrukturę. Pogląd ten znajduje potwierdzenie zarówno w literaturze (Szpura 2020), jak i w wyrokach sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (IV SA/Po 1132/18) orzekł, że przez obszary o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej „rozumieć należy obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia)”. Pogląd ten podtrzymał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (II SA/Bk 666/19).

---

<sup>14</sup> W Niemczech kwestia uznania danej struktury osadniczej za zwartą (*im Zusammenhang bebauter Ortsteil*) lub rozproszoną (*Splittersiedlung*) bywa rozpatrywana przez sądy administracyjne. Np. w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. (M 1 K.07.5433) Sąd Administracyjny w Monachium uznał za rozproszone struktury złożone z 5 budynków oddalonych od siebie o maksymalnie ok. 25 m oraz z 3 oddalonych od siebie o maksymalnie 50 m zgrupowań po 3 do 5 budynków tworzących głównie zabudowę zagrodową, stwierdzając, iż nie posiadają one wystarczającej „wagi” (*Gewicht*). W reakcji na problem ekspansji osadniczej od 2006 r. w Anglii obowiązywał tzw. krajowy wskaźnik minimalny (*national indicative minimum*) gęstości zabudowy mieszkaniowej w wysokości 30 jednostek mieszkaniowych na hektar (Planning Policy Statement 3: Housing, Communities and Local Government, London 2006, 47). Polska definicja zwartej zabudowy umożliwia uznanie za taką zabudowy o gęstości 1 jm/ha.

Powyższe dylematy nie występują w krajach dysponujących wysoko rozwiniętymi systemami gospodarki przestrzennej. Na przykład w Niemczech, jak wspomniano powyżej, zwykła zabudowa dopuszczalna jest z założenia tylko na obszarach spójnie zabudowanych. Ze względu na to, iż w Niemczech zabudowie musi towarzyszyć wymagana infrastruktura techniczna i urbanistyczna, obszary spójnie zabudowane z założenia są w nią wyposażone. W wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest wznoszenie zwykłych zabudowań także na obszarach zewnętrznych, lecz jest to obwarowane szeregiem restrykcji. Jedną z nich jest to, żeby zapewnienie infrastruktury urbanistycznej nie wymagało nieracjonalnie wysokich nakładów, niezależnie od tego, że koszty te ponosi w głównej mierze inwestor. Kolejnym wymogiem jest to, żeby zabudowa nie groziła powstawaniem, umacnianiem lub rozprzestrzenianiem osadnictwa rozproszonego (*Splittersiedlung*) (Zaborowski 2017, 247).

Biorąc pod uwagę założenia omawianej nowelizacji ustawy, kontrowersyjnym uregulowaniem jest również art. 10 ust. 7 pkt 2 UPZP, umożliwiający podwyższenie wyliczonego zapotrzebowania na zabudowę o 30% w odpowiedzi na „niepewność procesów rozwojowych”. W kontekście treści przepisu art. 10 ust. 5 pkt 1 UPZP nakazującego wyliczenie maksymalnego, a nie realnego zapotrzebowania na zabudowę, zapis ten trzeba uznać za nielogiczny. Wydaje się logiczne, że jeżeli wylicza się maksymalne zapotrzebowanie, to „niepewność procesów rozwojowych” może oznaczać tylko zaistnienie scenariusza wystąpienia mniejszego zapotrzebowania.

## Podsumowanie i wnioski

Nieracjonalne rozpraszenie zabudowy można uznać za jeden z podstawowych problemów polskiej gospodarki przestrzennej. Jednym z czynników tego zjawiska jest desygnacja zbyt dużej powierzchni terenów osadniczych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niebagatelną rolę odgrywa w tym niepoprawne bilansowanie potrzeb i możliwości rozwoju osadniczego gmin, co zauważa Kryczka (2019, 44 za Odolecka 2020, 127): „należy [...] zwrócić uwagę na ekonomiczne i społeczne koszty rozpraszenia zabudowy w sytuacji zbyt ekstensywnego zagospodarowania będącego wynikiem dowolnie przyjmowanych parametrów w trakcie bilansowania terenów pod zabudowę”.

Przeprowadzone badanie potwierdziło na przykładzie Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF), iż ilość terenów osadniczych planowanych w gminnych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest niewspółmiernie duża w stosunku do obecnego stanu zagospodarowania gmin oraz możliwego zapotrzebowania na tereny budowlane. Przedstawione dane ilościowe świadczą o dążeniu do planowej relokacji osadnictwa z miasta do gmin ościennych. Sumarycznie gminy podmiejskie ROF planują w swych studiach tereny mieszkaniowe umożliwiające według realnych parametrów urbanistycznych ponad 2,5-krotne zwiększenie liczby ludności (Ryc. 7).

Jednym z liderów w polityce stymulacji nadpodaży terenów budowlanych w Radomskim Obszarze Funkcjonalnym jest gmina Kowała, planująca w poprzednim studium

tereny mieszkaniowe umożliwiające ponad 3,5-krotne zwiększenie liczby ludności gminy (z ok. 12 000 do ok. 44 000) (ryc. 7). Nowo przyjęte studium nie koryguje tej powierzchni, pomimo iż liczba ludności gminy w przeciągu najbliższych 30 lat według prognoz ma wzrosnąć jedynie do ok. 17 000. W przypadku usankcjonowania planami miejscowymi omawiane podejście daje możliwość tworzenia bardzo ekstensywnych struktur przestrzennych, potęgujących negatywne skutki suburbanizacji.

Zmiana zasad sporządzania studium, wprowadzona nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, miała na celu stopniową wymianę na nowe obecnych, wadliwych pod poruszonym względem studiów. Przeprowadzona analiza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala, przyjętego dnia 28 września 2020 r., wykazała, iż jego treść jest niezgodna z założeniami wspomnianej nowelizacji ustawy w zakresie szacowania i bilansowania wyznaczonych terenów osadniczych. Jak pokazuje studium przypadku, te pożądane od wielu lat przez środowisko fachowe zmiany prawne w praktyce obracane bywają wniwecz na skutek nielogicznej oraz sprzecznej z założeniami ustawy interpretacji przepisów. Naczelnym problemem w tym zakresie jest niezrozumienie sensu sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Ponadto wątpliwości budzą kontrowersyjne metody delimitacji *obszarów o w pełni wykształconej, zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej*, jak również dowolnie przyjmowane przez planistów wskaźniki urbanistyczne, służące wyliczeniu zapotrzebowania na nową zabudowę. Domniemana na podstawie przeprowadzonych badań nieskuteczność omawianej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w kwestii ograniczenia planowej nadpodaży terenów budowlanych stanowi argument za potrzebą rozwiązania problemu samodzielnego wyznaczania przez gminy zapotrzebowania na nowe tereny osadnicze. Gminy zainteresowane przekształcaniem ziemi rolnej na budowlaną oraz przyciąganiem nowych inwestycji budowlanych nie będą skłonne do samoograniczenia się w tych kwestiach w imię interesu ponadlokalnego.

Zarządzanie rozwojem przestrzennym z punktu widzenia całości miejskiego obszaru funkcjonalnego pozwala nakreślić wspólną wizję racjonalnego, zrównoważonego rozwoju całości obszaru, opierającą się na założeniu komplementarności funkcji poszczególnych gmin obszaru funkcjonalnego – miejskich i wiejskich. Istotnym elementem tego typu wspólnej koncepcji rozwojowej powinno być określanie zakresu dopuszczalnego rozwoju osadniczego gmin z ponadlokalnego poziomu planowania funkcjonalnych regionów miejskich.

## Bibliografia

- Bański, Jerzy. 2008. Strefa podmiejska – już nie miasto, jeszcze nie wieś. W: *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego*, red. Jezierska-Thoele Aleksandra, Kozłowski Leszek. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Bieńkowska, Marta i Dariusz Korpetta. 2015. Rozlewanie się zabudowy a planowanie przestrzenne w strefie podmiejskiej miasta Płocka. *Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*, 14, 1, 7–28.

- Chmielewski, Tadeusz, J. i Szymon Chmielewski i Agnieszka Kułak. 2018. Wpływ bezładu przestrzennego na krajobrazowe systemy ekologiczne. W: *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław, Studia KPZK PAN, 182, t. 2. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Cohen, Barney. 2004. Urban growth in developing countries: A review of current trends and a caution regarding existing forecasts. *World Development*, 32.
- Dawid, Wojciech. 2020. Potencjalne koszty suburbanizacji. Zarys problematyki oraz praktyka badawcza. *Urban Development Issues*, 66, 35–43. DOI: 10.2478/udi-2020-0009.
- EEA. 2006. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. *European Environment Agency Report*, 10, Copenhagen.
- Ferrara, Agostino i in. 2014. Soil resources, land cover changes and rural areas: Towards a spatial mismatch? *Sci. Total Environ*, 478, 116–122.
- Goryński, Juliusz. 1982. *Polityka przestrzenna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Górczyńska, Magdalena. 2013. Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych. W: *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, red. Śleszyński Przemysław, Biuletyn KPZK PAN, 252. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- GUS 2019, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>. Dostęp: 16.12.2020.
- Harasimowicz, Aldona. 2018. Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne. *Studia Miejskie*, 29, 115–130. DOI: 10.25167/sm2018.029.08.
- IGiPZ PAN, FRDL, 2013. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Jędraszko, Andrzej. 2005. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kowalewski, Adam i in. 2014. Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5-21.
- Koziński, Jacek. 2012. Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne. W: *Problemy planistyczne – wiosna 2012, Wrocław 21–22 maja 2012 r.* Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, 1.
- Kryczka, Piotr. 2019. Bilans terenów mieszkaniowych w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin podmiejskich Wrocławia w kontekście suburbanizacji. W: *Miasto. Temat rzeka*, red. Pach Paweł, 33–48. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Kurek, Sławomir i Jadwiga Gałka i Mirosław Wójtowicz. 2015. *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*. Kraków: Wydawnictwo Instytutu Geografii UP w Krakowie.
- Lendzion, Jacek. 2004. *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej państwa*. Gdynia: Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych.
- Lisowski, Andrzej i Mirosław Grochowski. 2008. Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, red. Saganowski Konrad, Zagrzejska-Fiedorowicz Magdalena, Żuber Piotr, t. 1. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Lorens, Piotr (red.). 2005. Problem suburbanizacji. *Biblioteka Urbanisty*, 7.
- Mantey, Dorota. 2016. Potencjalne konflikty przestrzenne w strefie podmiejskiej z perspektywy potrzeb mieszkańców na przykładzie podwarszawskiej gminy Lesznowola. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 117–140.
- Matuszko, Antoni i Barbara Zastawniak. 2020a. Zasady sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. *Urban Development Issues*, 66, 135–142. DOI: 10.2478/udi-2020-0017.
- Matuszko Antoni i Barbara Zastawniak. 2020b. Obliczanie zapotrzebowania na nowe tereny rozwojowe w toku sporządzania bilansu terenów – propozycje i wskazania. *Urban Development Issues*, 67, 85–95. DOI: 10.2478/udi-2020-0037.

- Odolecka, Agnieszka. 2020. Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – różnice metodyczne a wyniki analiz na wybranych przykładach, w ujęciu praktycznym i prawnym. *Urban Development Issues*, 68 (1), 121–130. DOI:10.51733/udi.2020.68.11.
- Ossowicz, Tomasz. 2019. *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Pytel, Sławomir. 2017. The influence of migrations on the suburbs of large cities in Poland. *Studia Miejskie*, 28, 121–147. DOI: 10.25167/sm2017.028.08.
- Sieverts, Thomas. 1999. *Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Birkhauser.
- Skog, Kristine, L. i Margrete Steinnes. 2016. How do centrality, population growth and urban sprawl impact farmland conversion in Norway? *Land Use Policy*, 59, 185–196.
- Stacherzak, Agnieszka i Maria Heldak i Jan Kazak. 2014. Obciążenia finansowe gmin kosztami realizacji dróg. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 331.
- Straszewicz, Ludwik. 1980. Strefa podmiejska. Pojęcia i definicje. W: *Materiały XIII dorocznej łódzkiej konferencji naukowej, Łódź, 19–20 stycznia 1980*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1–17.
- Szpura, Anna. 2020. Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania. *Urban Development Issues*, 66, 123–133. DOI: 10.2478/udi-2020-0016.
- Śleszyński, Przemysław. 2014. Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna. W: *Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej*, red. Wolaniuk Anita, XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście. Łódź: Wydawnictwo UŁ, 11–26.
- Śleszyński, Przemysław. 2018. Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów. W: *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław, Studia KPZK PAN, 182, t. 2.
- Śleszyński, Przemysław. 2020. *Wariantowe szacunki wybranych kosztów zewnętrznych rozwoju Radomia*, ekspertyza, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Radomiu.
- Zaborowski, Tomasz. 2014. Suburbanization in the Light of Sustainable Spatial Development Principles. W: *Suburbanization versus Peripheral Sustainability of Rural-Urban Areas Fringes*, red. Czerny Mirosława i Hoyos Castillo Guadalupe, 1–38. New York: Nova Science Publishers.
- Zaborowski, Tomasz. 2017. *Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec. Cele i instrumentarium planistyczne*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zaborowski, Tomasz. 2021. It's All about Details. Why the Polish Land Policy Framework Fails to Manage Designation of Developable Land. *Land*, 10, 9, 890.
- Akty prawne, wyroki sądowe i dokumenty planistyczne
- Planning Policy Statement 3: Housing, Communities and Local Government, London 2006.
- Studium 2020. Uchwała nr XXIV.175.2020 Rady Gminy Kowala z dnia 28 września 2020 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala.
- Uchwała nr XII/134/2000 Rady Gminy w Goździe z dnia 24 marca 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gózd.
- Uchwała nr XXXVI/187/13 Rady Miejskiej w Ilży z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ilża.
- Uchwała nr 37/2000 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jastrzębia.
- Uchwała nr VIII/41/2015 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk na terenie położonym w sołectwie Bierwce.
- Uchwała Rady Gminy w Jedlni Letnisko z dnia 31 stycznia 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlnia Letnisko.
- Uchwała nr VII/40/09 Rady Gminy w Kowali z dnia 31.08.2009 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kowala.
- Uchwała nr XI/97/99 Rady Gminy Orońsko z dn. 30 kwietnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Orońsko.
- Uchwała nr XXI/230/2000 Rady Miejskiej w Pionkach z dnia 24 marca 2000 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pionki.



- Uchwała nr XLII/259/2014 Rady Gminy Pionki z dnia 2 września 2014 roku w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pionki.
- Uchwała nr VI.44.2019 Rady Gminy Przytyk z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Przytyk.
- Uchwała nr 744/2014 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radom dla jednostek urbanistycznych Gołębiów, Potkanów, Jeżowa Wola Wschodnia, Jeżowa Wola Zachodnia i Sadków.
- Uchwała nr XXX/296/2013 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 30 września 2013 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Skaryszew.
- Uchwała nr XVII/128/2008 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia zmian do uchwały nr XVI/123/2008 Rady Gminy Wierzbica z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Przestrzennego.
- Uchwała nr XXXVI/114/09 Rady Gminy w Wolanowie z dnia 06 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wolanów.
- Uchwała nr XX/96/2012 Rady Gminy w Zakrzewie z dnia 07 marca 2012 roku w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakrzew.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017 poz. 1161, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020 poz. 293, ze zm.).
- Wyrok Sądu Administracyjnego w Monachium z dnia 3 czerwca 2008 r. (M 1 K.07.5433).
- Wyrok WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (II SA/Bk 666/19).
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2017 r. (II SA/Łd 65/17).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2019 r. (IV SA/Po 1132/18).