

**ARTUR HOŁUJ**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**POTENCJALNE SKUTKI  
NIEWŁAŚCIWYCH PRAKTYK  
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM  
(PRZYPADEK KRAKOWA)**

**Abstract: The Potential Impact of Malpractices in Spatial Planning (the Case of Cracow).** The purpose of this article is to assess the characteristics and changes in spatial planning and development at the local level. Research area is the city of Cracow, where author conducted extensive surveys relating to planning and land use. This study [the respondents were residents of Cracow (900 surveys) and employees of selected agencies, institutions, and all District Councils in Cracow (200 surveys)]. A survey was conducted in January 2012 and analysis of the priority planning documents, especially those of the last thirty years have allowed to conduct some inference. In the result, the currently proposed solutions to Cracow, are relatively low assessment of the author. In addition, the development of key impacts identified improper practices in spatial planning in Cracow. Their recomposition can contribute to the creation of system solutions that can improve the quality and effectiveness of the activities carried out by local authorities in Poland. [more on this subject in *Spatial Planning 2012*].

**Key words:** Local politics, planning, study, urbanization.

## **1. Wprowadzenie i uwarunkowania historyczne**

Niewątpliwie obecna sytuacja w zakresie zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa określana jest często jako niezadowolająca. Nie chodzi wyłącznie o ujęcie strategiczne, prorozwojowe odnoszące się do działań o charakterze transparentnym, gdyż ostatnie lata to czas wielu zrealizowanych i realizowanych kluczowych dla rozwoju miasta inwestycji (projektowanie oraz budowa linii tramwajowych, obwodnic czy tras radialnych). Dowodem dynamizmu niech będzie chociażby sam *Katalog inwestycji strategicznych układu transportowego Miasta Krakowa* [Katalog 2010], w którym przedstawiono najważniejsze składowe systemu transportowego oraz propozycje nowych rozwiązań.

Ta nienajlepsza ocena wiąże się głównie z dwoma faktami, gdzie pierwszy to jakość życia i funkcjonalność przestrzeni w ujęciu zwłaszcza lokalnym, a drugi to

chaotyczna urbanizacja, ciągła suburbanizacja oraz zauważalna dezurbanizacja Krakowa. Wskazane aspekty koniecznie należy rozpatrywać w ujęciu horyzontalnym odnoszącym się do struktury „długiego trwania”.

Analizując niektóre opracowania naukowe ekspertów zajmujących się zagospodarowaniem przestrzennym można dojść do przekonania, że głównym sprawcą tego stanu rzeczy jest problematyczna *Ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Owszem, przytoczona litera prawa ma wiele rozwiązań predestynujących do wniosków o skutkach niewłaściwego gospodarowania przestrzenią – jednak to ludzie, powołani do postępowania zgodnego przede wszystkim ze zdrowym rozsądkiem i obowiązującymi normami prawnymi powinni stać na straży szeroko rozumianego porządku.

Wyartykułowane powyżej rozumowanie, bez stosownego wyjaśnienia byłoby zanadto płytkie, w efekcie czego wnioski końcowe uwzględniające wyłącznie obecne uwarunkowania mogłyby się okazać nieprecyzyjne. Dlatego też poddane krótkiej analizie opisowej będą historyczne warunki sprzyjające, jak i ograniczające rozwój przestrzenny badanego ośrodka miejskiego.

Teoretyczna oraz historyczna refleksja nad Krakowem będzie obejmować okres od przełomu lat 70. i 80. ubiegłego stulecia do dzisiaj. Wskazany horyzont czasu zdecydowanie pozwoli uwypuklić zachodzące zmiany w mieście, jednak należy nadmienić, że problematyka realizowanej obecnie polityki przestrzennej Krakowa znalazła swoje częściowe odzwierciedlenie już w planach ogólnych zagospodarowania przestrzennego z lat: 1939, 1949, 1953, 1956, 1958 i 1964.

W czerwcu 1977 r. zatwierdzono plan Krakowskiego Zespołu Miejskiego (KZM) (tworzony w latach 1972-1976). Był to okres szczególny, gdyż charakteryzował się pokaźnym tempem rozwoju, w literaturze tamtego okresu można napotkać zapisy mówiące o warunkach szczególnie sprzyjających koniunkturze gospodarczej. [Atlas 1988, plansza 47] Wskazany optymizm uwypuklony był także w samym procesie planowania przestrzennego m.in. przez wyznaczenie w planie nowych terenów inwestycyjnych, zwłaszcza służących poprawie jakości bytowania w przestrzeni miasta. Można powiedzieć, że założenia dokumentu były mocno wyidealizowane, wręcz niemożliwe do wdrożenia m.in. ze względu na domniemaną olbrzymią kapitałochłonność zaproponowanych rozwiązań. Układ przestrzenny planu zdominowany był przez pasmowo-węzłowy system sieci osadniczej oraz linearny system wielkich aglomeracji, którego główną cechą była maksymalizacja wykorzystania środków transportu zbiorowego. W planie KZM zgodnie z zasadami rozwijającego się systemu zaprojektowano pasmo północne Tonie – Nowa Huta oraz południowe: Skawina – Wieliczka – Bodzanów, domknięte terenem śródmieścia. Z przeprowadzonej w latach 1983-1984 analizy realizacji planu Krakowskiego Zespołu Miejskiego wynikało, że udało się z niego wywiązać w znacznym stopniu tylko w zakresie wdrażanego programu mieszkaniowego. Pozostałe aspekty związane z budową infrastruktury technicznej, poprawą infrastruktury społecznej, transportem, ochroną środowiska

były realizowane w nieznacznym stopniu. Z perspektywy czasu można wyraźnie zauważyć, że tempo rozwoju było zdecydowanie niższe od zakładanego, a prognozowany przyrost naturalny zdecydowanie przeszacowany. Wskazane uwarunkowania wiązały się z koniecznością reorganizacji przyjętych założeń w planie. Sytuacja społeczno-gospodarcza spowodowała, że władze musiały bardzo racjonalnie ująć propozycję rozwoju miasta. Na początku lat 80. rozpoczęto jednocześnie prace nad planem regionalnym społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju woj. krakowskiego oraz miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. [Uchwała... 1988].

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze na terenie całego kraju. Rozpoczęta na początku lat 80. dyskusja o reorganizacji systemu legislacyjnego zaowocowała nową ustawą. Rada Ministrów 12 lipca 1984 r. przyjęła *Ustawę o planowaniu przestrzennym*, która wprowadziła wiele zmian, m.in. nowe spojrzenie na zagadnienia ochrony środowiska w procesie zagospodarowania przestrzeni. [Ustawa 1984]. Dokument ten był także nowelizowany w celu potencjalnego dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości [Ustawa 1988]. Za cel w planowaniu przestrzennym postawiono tutaj m.in. kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa oraz zachowania równowagi przyrodniczej. Według wskazanej litery prawa planowanie przestrzenne miało uwzględniać m.in. wymagania w zakresie ochrony zdrowia ludzi, ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zasobów wodnych i energetycznych, złóż kopalin, gruntów rolnych i leśnych. Zwrócono również uwagę na porządek zabudowy, który zapewni właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów.

Rozpoczęte w 1984 r. prace nad Planem Krakowa wiązały się z przygotowaniem diagnozy oraz wskazaniem możliwości rozwojowych woj. krakowskiego. Diagnoza poświęciła bardzo wiele uwagi samemu Krakowowi. Kolejnym krokiem było sporządzenie „Założeń” do projektu planu regionalnego społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju woj. krakowskiego, które zatwierdziła Rada Narodowa Miasta Krakowa 18.06.1986 r. We wskazanych założeniach wpisano propozycję długookresowej strategii rozwoju regionu, której cechą charakterystyczną była dekoncentracja potencjału społeczno-gospodarczego. Zgodnie z tym miasto Kraków powinno w dalszym ciągu generować rozwój dotychczasowych funkcji, uwzględniając przede wszystkim aspekt jakościowy i ilościowy (w mniejszym stopniu niż do tej pory) oraz oddziaływać prorozwojowo na strefę podmiejską, a także małe miasta w regionie [Atlas 1988, plansza 47]. Można się tutaj doszukać załączka obecnie dyskutowanej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Krajowej Polityki Miejskiej.

Następcą *Planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa* z 1977 r. miało być opracowanie, do którego „Założenia” zatwierdzono Uchwałą Rady Narodowej Miasta Krakowa z 25.03.1987 r. W nowym planie ogólnym preferowano rozwój nauki, kultury, turystyki i lecznictwa specjalistycznego. Ponadto, rozwój pro-

dukcji przemysłowej posiadającej bogate zaplecze naukowo-badawcze w Krakowie miał nie wywierać znacznej presji na środowisko przyrodnicze. Restrukturyzacja przemysłu miała być osiągnięta dzięki [Atlas 1988, plansza 47]:

- ograniczeniu oraz w dalszej kolejności całkowitej likwidacji produkcji surowcowej, która nie znalazła poparcia w surowcach lokalnych;
- reorganizacji istniejącego przemysłu chemicznego na wysoko przetwarzający oraz małotonażowy;
- przebudowie struktury przemysłu spożywczego, na wykorzystującego w pełni lokalne potencjały i rynek;
- rozbudowie przemysłu elektronicznego i elektrotechnicznego;
- umiarkowanej rozbudowie przemysłu metalowego i poligraficznego.

Wybrany wariant najlepiej wpisywał się w realia regionu krakowskiego, ponieważ był zgodny z rozwijającymi się/preferowanymi funkcjami miejskimi oraz zaspokajał najpełniej potrzeby mieszkańców.

Wdrażanie planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa z 1988 r. zgodnie z sugestią profesora Z. Ziobrowskiego podporządkowane było pięciu następującym zasadom [Atlas 1988, plansza 47]:

1. Dostosowanie profilu produkcji, technologii oraz wielkości zatrudnienia w Kombinacie Huta im. Lenina do parametrów gwarantujących eliminację zagrożeń dla środowiska i zahamowanie rozrostu miasta.
2. Przyspieszenie procesów przebudowy, modernizacji i intensyfikacji zabudowy na obszarze istniejącego zainwestowania. Prognozowano, że powstałe rezerwy terenowe będą przeznaczone dla brakujących usług podstawowych, urządzeń wypoczynku codziennego, komunikacji, a także istotnych obiektów usług ogólnomiejskich i mieszkalnictwa.
3. „Miasta małych miast” to profilowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej, dzięki której możliwe byłoby utrwalenie oryginalności charakteru architektonicznego, klimatu społecznego oraz tradycji Krakowa.
4. Nawiązanie wdrażanych rozwiązań przestrzennych do istniejących struktur ważnych z punktu widzenia atrakcyjności sylwety miasta czy jego wartości.
5. Przyjęcie wielofunkcyjnych skupisk i ciągów aktywności miejskich, historycznych zespołów zabudowy, jako elementy „krystalizujące” układ przestrzenny Krakowa, jakim powinno podporządkować się formę zagospodarowania przestrzennego obszarów do nich przyległych.

W planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa z 1988 r. zaproponowano wiele wartościowych rozwiązań, których realizacja niewątpliwie wpłynęłaby na poprawę jakości życia mieszkańców oraz na sam rozwój miasta. Projektowane inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej niestety zrealizowano częściowo, przykładem niech będzie do dzisiaj niedomknięta obwodnica Krakowa (część północna). Przewidziano także zmiany w strukturze użytkowania terenów, wzrósł udział terenów mieszkalnictwa, usług, infrastruktury technicznej. Spadła ilość are-

ału przeznaczonych pod rozległe inwestycje o charakterze przemysłowym, natomiast zdecydowanie wzrosła liczba małych przedsiębiorstw produkcyjnych. Można mieć jednak wątpliwości czy udało się opanować zagospodarowanie terenów zielonych, których znaczenie mocno artykułowano w planie z 1988 r.

## 2. Przełomowy rok 1989 a planowanie przestrzenne

Transformacja systemu społeczno-gospodarczego kraju, wywołała olbrzymie zmiany w zakresie sposobu funkcjonowania aparatu Państwa. Odczuwalny spadek produkcji w przemyśle ciężkim, sposób odbierania problemów przestrzennych, ich identyfikacja i stopniowa poprawa jakości życia, m.in. przez wzmoczone przedsięwzięcia ochronne wynikające z nowej polityki ekologicznej kraju, to przykłady, którym także towarzyszyła reorganizacja systemu planowania przestrzennego. Na terenie miasta Krakowa w dalszym ciągu aktualny był *Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego* uchwalony w 1988 r. Jednak konieczne okazało się wprowadzenie modyfikacji, jakie podzielono na dwa etapy: pierwszy w 1992 r. i etap drugi w 1994 r.

Plan ogólny odgrywał rolę regulacyjną oraz inspiracyjną w zakresie prorozwojowym Krakowa. Zmiany w planie ogólnym wdrożone w ramach etapu drugiego powiązane z uchwaleniem *Polityki rozwoju przestrzennego i ochrony środowiska* [1994]. Przedmiotową *Politykę rozwoju...* skonstruowano tak, aby uchwalane przez Miasto Kraków programy inwestycyjne były spójne z dokumentacją planistyczną. Co więcej *Polityka rozwoju...* była powiązana z założeniami i celami polityki społeczno-gospodarczej oraz programu gospodarczego Miasta z 1993 r.

Reasumując, przed wprowadzeniem *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* w Krakowie politykę przestrzenną wyznaczały [*Miejscowy plan* 1994, s. 44-47]:

1. Miejscowy ogólny plan zagospodarowania przestrzennego.
2. Polityka rozwoju przestrzennego i ochrony środowiska.
3. Plany szczegółowe (znaczenie analogiczne do planu miejscowego).
4. Plany działania (zagospodarowania przestrzennego obszaru).

Kolejnym istotnym krokiem w zakresie planowania przestrzennego w Krakowie było uchwalenie w 1994 r. *Miejscowego planu ogólnego* dla całego obszaru miasta. Ważne jest to, że opracowano ten dokument jeszcze na podstawie *Ustawy z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym*, a nowa *Ustawa z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* pierwotnie wskazała okres obowiązywania miejscowych planów ogólnych tylko do końca 1999 r., a następnie wydłużono go do końca 2002 r. Znaczenie *Miejscowego planu ogólnego* było niebagatelne. Dookreślał on obszary w Krakowie przeznaczone pod zdywersyfikowane formy zabudowy (mieszkaniową, usługową, itp.). W dokumencie tym wyznaczono sposób oraz miejsce realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, określono maksymalną oraz minimalną wysokość budynków, określono liczbę

miejsc parkingowych niezbędnych przy realizacji poszczególnych inwestycji. W planie wskazano wskaźnik intensywności zabudowy oraz to, co rodziło wiele kontrowersji – obszary, na których zakazano jakiegokolwiek zabudowy.

Pierwszą ustawą z zakresu planowania przestrzennego po 1989 r. była *Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst pierwotny – Dz.U. z 1994 r., nr 89 poz. 415; tekst jednolity – Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Uregulowanie to wprowadziło nowe, zgodne z gospodarką wolnorynkową zasady gospodarki przestrzennej i obowiązywało do 11 lipca 2003 r.

W Krakowie w 1996 r. wszczęto obowiązkowe działania mające na celu opracowanie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy*. W 1997 r. Zarząd Miasta Krakowa wyznaczył zasady organizacji prac przy *Studium* oraz powołał Radę Rozwoju Krakowa [*Uchwała* 1997]. W 1998 r. uchwalono *Założenia do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Krakowa* oraz *Wizję Rozwoju Miasta – Główne tezy*. [*Raport* 1998] W 1999 r. wybrano podmiot, który miał opracować dokument *Studium*. 14.10.1999 r. miało miejsce przyjęcie *Studium* przez Zarząd Miasta. Po pierwszym czytaniu projektu, po którym Rada Miasta zleciła wykonanie analizy dokumentu przez podmiot zewnętrzny wystąpiły nietuzinkowe i nieprzewidywalne wydarzenia. Rada Miasta nie podjęła decyzji w sprawie przyjęcia *Studium*, co wiązało się z wycofaniem w styczniu 2000 r. projektu przez Zarząd Miasta (anulowano dokument w ogóle z wykazu projektu uchwał). Należy również dodać, że autorzy wprowadzili poprawki w projekcie *Studium* wynikające z uwag przedstawionych w analizie. Po roku, tj. w lipcu 2001 r. Zarząd Miasta Krakowa przedłożył Radzie Miasta dwa projekty: pierwszy z 1999 r. tzw. *Studium A* oraz drugi zwany *Studium B* [*Uchwała* 2001] – przyjęty 28 grudnia 2001 r. Wojewoda Małopolski 5 lutego 2002 r. uchylił przedmiotowe *Studium*, argumentując występującymi w nim brakami oraz nieścisłościami, a do końca grudnia 2002 r., zgodnie z literą prawa, był czas na uchwalenie *Studium*. Ostatecznie powrócono do koncepcji Z. Ziobrowskiego (*Studium A*), którą uchwalono 16 kwietnia 2003 r. [*Uchwała* 2001]. Jednocześnie przestała obowiązywać *Polityka rozwoju przestrzennego i ochrony środowiska Miasta Krakowa z 1994 r.*

Aktualnie obowiązujące *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa z 2003 r.* równoważy potrzeby oraz uprawnienia jednostek i zbiorowości w obszarze zdywersyfikowanych tematycznie przejawów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z *Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym* dokument składa się z dwóch zasadniczych części, tj. uwarunkowań rozwoju oraz opartych na konkluzjach wynikających z tych uwarunkowań kierunków rozwoju. Uwarunkowania podzielono na stymulujące rozwój oraz ograniczające go. W warunkach stymulujących rozwój ujęto m.in. takie cechy Krakowa, jak jego unikatowy charakter, bogactwo zróżnicowanych przestrzeni publicznych podkreślających tożsamość miejsca, potencjał ludzki, funkcje metropolitalne wraz z potencjalnymi terenami do zagospodarowania, korzystne położenie w stosunku do projektowanych połączeń komunikacyjnych.

Do najważniejszych zadań aktywizujących rozwój społeczno-gospodarczy zaliczono [Uchwała 2001, s. 128]: Parki Technologiczne, Nowe Centrum w rejonie Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego, Port Lotniczy Kraków Balice, Centrum Kongresowe, III Kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego, Papieską Akademię Teologiczną w ramach III Kampusu UJ, Centrum Wystawiennicze i Targowe, Wielofunkcyjną Halę Widowiskowo-Sportową, Operę i Centrum Koncertowe (dawniej: Centrum Koncertowo-Kongresowe), Ośrodki rekreacji i sportu (Zakrzówek, Przystanek Rusiecki, Bagry, Krakowskie Centrum Sportów Wodnych), Samorządowe Centrum Administracyjne Krakowa, zagospodarowanie obszaru wokół sanktuarium Bożego Miłosierdzia oraz tereny Uzdrowiska Swoszowice i Zakładu Przyrodoleczniczego Mateczny. Uchwalone kierunki rozwoju Krakowa, obejmujące zasady zrównoważonego rozwoju przestrzennego i kształtowania ładu przestrzennego, ujęto w następujących wytycznych:

- nienaruszalności, ochrony i kształtowania najcenniejszych elementów systemu przyrodniczego; ochrony zasobów dziedzictwa kulturowego;
- intensyfikacji istniejącego zainwestowania w strefie miejskiej (mającego na celu krystalizację i uczytelnienie struktury Miasta);
- kształtowania zrównoważonej wielofunkcyjnej struktury przestrzennej (w tym rehabilitację obszarów zdegradowanych);
- utrzymania i podnoszenia walorów miasta dla tworzenia warunków do rozwoju konkurencyjności [Uchwała 2001, s. 7].

Dla przyszłych działań samorządu równie istotne są uwarunkowania ograniczające rozwój, bowiem wiele z nich, ze względu na zapóźnienie np. infrastrukturalne, obniża siłę oddziaływania uwarunkowań sprzyjających rozwojowi Krakowa. Przykładem jest niewystarczająca liczba obiektów służących realizacji funkcji metropolitalnych, czy też słabo rozwinięte połączenia transportowe lotnicze i kolejowe [ibidem, s. 9-10].

Wizja rozwoju przestrzennego Krakowa w swoim rdzeniu zakładała:

- ochronę historycznej sylwety miasta;
- zagospodarowywanie przestrzeni, które pozwoli na rozwój funkcji metropolitalnych;
- zrównoważony i podporządkowany zasadom ładu przestrzennego rozwój miasta (ograniczanie niekontrolowanego zainwestowania);
- poprawę jakości i estetyki przestrzeni publicznej;
- usprawnienie systemu transportu.

Założenia *Studium* dostosowano do dokumentów planistycznych uchwalonych przez władze centralne oraz wojewódzkie. Do najważniejszych z nich zaliczono: *Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 17 listopada 2000 r.*; *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006*; *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*; *Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego* i *Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego Województwa Małopolskiego na lata 2004-2006*. Przygotowano także schemat planowanych kierunków współpracy między miastem

a otoczeniem. Najistotniejsze z wymienionych związków dotyczą: współpracy Krakowa z Oświęcimiem, Wieliczką i Wadowicami (obszary atrakcyjne turystycznie); współpracy z aglomeracją śląską w celu tworzenia obszaru rozwoju gospodarki i finansów oraz zapewnienia możliwości rozwoju obszaru aktywizacji lotniska w Baliach. W *Studium Miasta Krakowa* zwrócono uwagę na ciągłość zasad i warunków zagospodarowania określonych obszarów na terenie miasta, dla których obowiązują one mimo utraty ważności odpowiednich planów miejscowych, ponieważ zostały określone również w odrębnych dokumentach. Do obszarów tych zaliczają się m.in.: Strefa Ochronna HTS, Specjalna Strefa Ekonomiczna, Historyczny Zespół Miasta [Hołuj, Hołuj 2008, s. 16-18].

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa z 2003 r.* ocenia się z perspektywy czasu jako dobry wybór, jednak w obecnych uwarunkowaniach społeczno-polityczno-gospodarczych wymagana jest jego rekonstrukcja.

### **3. Aktualizacja *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa***

Urząd Miasta Krakowa zdecydował w 2007 r., że konieczne jest opracowanie nowego studium dla miasta. Podstawą formalną opracowania zmian *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* była Uchwała Nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, jaka jest wynikiem oceny aktualności *Studium* uchwalonego w 2003 r. Przedmiotowa decyzja związana jest przede wszystkim z postępującymi zmianami w zakresie uwarunkowań społeczno-gospodarczych, które to w konfrontacji z kierunkami rozwoju artykułowanymi w *Studium z 2003 r.* niepomyślnie oddziaływały na rozwój miasta [*Studium 2007*]. Należy także nadmienić o znaczeniu *Studium*, zwłaszcza w sytuacji niewystępowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (brak MPZP powoduje, że zagospodarowanie przestrzenne prowadzone jest na podstawie decyzji administracyjnej WZ). Oficjalnie uznano, że uwarunkowania rozwoju przestrzennego Krakowa zmieniły się w następujący sposób [*Zmiana studium 2011*, s. 200]:

- Polska wstąpiła do struktur Unii Europejskiej;
- powstało Sanktuarium Bożego Miłosierdzia, miejsca kultu o zasięgu światowym oraz planowanego Centrum Jana Pawła II „Nie lękajcie się”;
- zlikwidowano strefy uciążliwości Huty im. Tadeusza Sendzimira;
- zmienił się zasięg ochrony terenów ważnych przyrodniczo.

Jednym z bardziej wyrazistych przykładów jest konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie infrastruktury technicznej, zwłaszcza drogowej, na



którą zapotrzebowanie znacznie wzrosło w ostatnich latach. Bardzo poważnym problemem są także kwestie związane z parkingami na terenie Krakowa, zwłaszcza ścisłym centrum, których po prostu nie ma (jedyne parkingi, jakie powstały w ostatnich latach, to parking pod Placem na Groblach).

Pani Magdalena Jaśkiewicz (ówczesny dyrektor Biura Planowania Przestrzennego w Krakowie) poparła decyzję zmiany *Studium*. Podała jednak wątpliwości w 2007 r., czy występowały sprzyjające uwarunkowania do tego typu czynności. Stwierdziła, że obecne *Studium* uchwalone zaledwie cztery lata temu nie uwzględnia zmieniającego się co roku prawa budowlanego. Efekt jest taki, że w niektórych miejscach deweloperzy legalnie, ale wbrew *Studium* stawiają większe budynki. Tego typu nieścisłości są potem pretekstem, by zaskarżyć niezgodność planów ze *studium*, na podstawie którego powstały. Zwróciła także uwagę na zintensyfikowany ruch inwestycyjny w obszarze Krakowa, przy którym wstrzymanie uchwalania planów może doprowadzić do chaosu urbanistycznego.

Koordynatorem prac nad opracowywanym *studium* był Jan Chmielewski, Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. opracowania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* (Powołany Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa).

W 2008 r. opracowano pierwszą część projektu, tzw. uwarunkowań, stanowiącej opis stanu urbanistycznego miasta. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* projekt zmian *Studium* oparto na analizie uwarunkowań możliwości rozwojowych Krakowa. W dokumencie wyraźnie wyeksponowano cele polityki przestrzennej, które korelują z celami strategicznymi miasta.

Politykę przestrzenną Krakowa skupiono na stworzeniu uwarunkowań przestrzennych pozwalających na zrównoważone wdrażanie celów i zadań wyznaczonych w *Strategii rozwoju Miasta Krakowa z 2005 r.* oraz na budowanie ładu przestrzennego przez [Zmiana *studium* 2011, s. 200]:

- tworzenie warunków przestrzennych umożliwiających stałą poprawę jakościową zamieszkania, pracy i rekreacji w mieście;
- tworzenie warunków przestrzennych do rozwoju w Krakowie konkurencyjnej i nowoczesnej gospodarki;
- tworzenie warunków przestrzennych w osiągnięciu przez Kraków rangi metropolii europejskiej o kluczowych funkcjach nauki, kultury i sportu.

W pierwszych miesiącach 2009 r. opracowano drugą część projektu, tj. kierunki rozwoju miasta. Następnie naniesiono korekty w projekcie. Projekt „nowego” *Studium* okazał się być kontrowersyjnym opracowaniem, przykładowo wrócono do koncepcji budowy Trasy Bagrowej, od której realizacji miasto odstąpiło w wyniku protestów społecznych (nowy jej przebieg został przesunięty w stosunku do pierwotnie planowanego) [Maj 2009].

Dyskusji poddano także możliwość wysokiej zabudowy na terenie Zabłocia (niszczącej zgodnie z opiniami niektórych urbanistów widok z kopca Kościuszki na

Wawel). Problemowe okazało się obniżenie rangi trzeciej obwodnicy Krakowa oraz jej niedomknięcie (brak uwzględnienia Trasy Łagiewnickiej, w projekcie ujęto jedynie trasę Zwierzyniecką i Pychowicką). Kolejne wątpliwości do projektu *studium* zgłosił także małopolski wojewódzki konserwator zabytków, dla którego, oprócz argumentów wskazanych powyżej, jest on zbyt ogólny w kwestiach zapisów dotyczących obiektów Twierdzy Kraków [Hajok 2009] oraz zawiera ustalenia dotyczące przebiegu trasy komunikacyjnej przez dawne lotnisko w Czyżynach, które jest zaliczane do najstarszych tego typu obiektów, nie tylko w Polsce, ale i w Europie [Hołuj 2010, s. 198].

W projekcie *Studium* z września 2011 r. zwrócono uwagę na węzłową lokalizację Krakowa, która sprzyja urbanizacji terenów wokół miasta. Ponadto, zapisano politykę przestrzenną Krakowa, w efekcie której poprawiana będzie sukcesywnie jakość urbanistyczna. W szerokim wymiarze będzie także realizowana ochrona środowiska kulturowo-przyrodniczego miasta. Proponuje się polepszanie jakości środowiska zamieszkania, jakości przestrzeni miejskiej oraz pozytywne oddziaływania na walory gospodarcze Krakowa. Zwrócono także uwagę na podkreślanie i eksponowanie elementów kształtujących wizerunek. Teraźniejszy stan zagospodarowania, a także obecne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego pozwalają na urzeczywistnienie wizji przekształceń struktury przestrzennej [Zmiana *studium* 2011, s. 200-201].

Przez cały czas prowadzone były prace mające na celu poprawę/zmianę zapisów projektu *Studium*, które to będzie ostatecznie wyłożone do publicznego wglądu w 2013 r. (na podstawie informacji uzyskanych w Biurze Planowania Przestrzennego w Krakowie, 21.11.2012 r.) W połowie 2012 r. na kilku konferencjach, jakie odbyły się w Krakowie, teoretycznie miała być przedstawiona charakterystyka kluczowych kierunków rozwoju miasta.

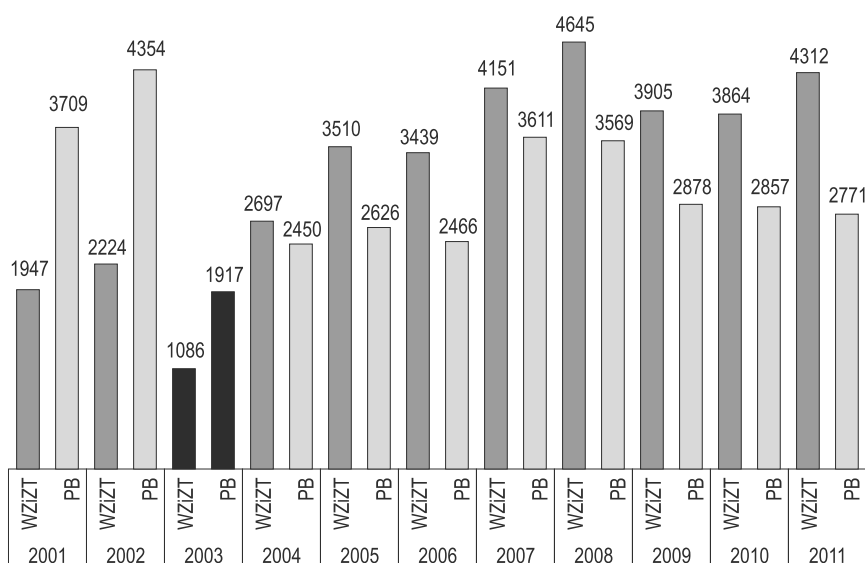
Jednak dopiero w listopadzie 2012 r. zamieszczono w gazecie codziennej oficjalne stanowisko z-cy Prezydenta Miasta Krakowa, dotyczące *Studium* oraz publicznej dyskusji nad rozwojem miasta do 2030 r. Artykuł ten poprzedzony był spotkaniem, w ramach II Kakowskiego Forum Nauka-Biznes-Mieszkańcy-Samorząd, jakie odbyło się 16.11.2012 r., gdzie celem było przedstawienie idei rozwoju przestrzennego miasta w kontekście opracowywanego *Studium*. Ponadto, 27 listopada 2012 r. z-ca Prezydenta Miasta Krakowa przedstawiła kierunki przestrzennego rozwoju miasta Krakowa w zmienionym *Studium* wyłącznie członkom Stowarzyszenia Budowniczych Domów i Mieszkań w Krakowie. Dopiero w dalszej kolejności na temat *studium* wypowiadać się będą urzędnicy magistratu, radni Krakowa, radni wszystkich dzielnic, pracownicy instytucji powołanych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i na końcu mieszkańcy Krakowa po wyłożeniu do publicznego wglądu [Cegła 2012, s. 1]. 30 listopada w wypowiedzi dla Dziennika Polskiego Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa – Pani E. Koterba powiedziała: „*W horyzoncie najbliższych kilkunastu lat Kraków ma rozwijać się do wewnątrz a nie na zewnątrz... Proponowana jest idea przebudowy, a nie rozbudowy. Ma być budowane miasto w mieście, bez poszerzania obszarów zainwestowania kosztem terenów*” [ibidem, s. 1].

## Wnioski

Z definicyjnego punktu widzenia zrównoważony rozwój odnosi się w swojej rozpiętości do problematyki przemian społeczno-gospodarczych w dookreślonej przestrzeni przez zdywersyfikowane jakościowo oraz znaczeniowo procesy w niej zachodzące. Priorytetowe wydaje się być tutaj specyficzne, nadrzędne znaczenie środowiska przyrodniczego oraz jakość życia poszczególnych obywateli żyjących w chwili obecnej oraz pokoleń przyszłych. W związku z tym proces planowania, co nie ulega żadnej wątpliwości, ma ogromne znaczenie dla rozwoju i dalszego wzrostu lub niekiedy wyłącznie zmiany.

Przestrzeń Miasta Krakowa (biorąc pod uwagę m.in. uwarunkowania historyczne, czy ukształtowanie terenu, a tym samym jego lokalizację i możliwości rozwojowe) jest niewątpliwie specyficzna i nietuzinkowa na tle dużych miast w Polsce. Realizacja rozwiązań ukonstytuowanych już w przeszłości bywa trudna. Co więcej w niektórych przypadkach może okazać się niewygodna i niemożliwa, gdyż potrzeby większości obecnych inwestorów są dalekie od założeń urbanistycznych sprzed lat.

Funkcjonujący system planowania przestrzennego pozwala zagospodarowywać przestrzeń, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania, m.in. na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W latach 2001-2011 łącznie wydano, aż 35,8 tys. decyzji o WZiZT (należy pamiętać, że niniejsza decyzja miała służyć w przypadkach sporadycznych) oraz 33,2 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę.



Ryc. 1. Wydane w Krakowie decyzje o warunkach zabudowy (WZiZT) oraz o pozwoleniu na budowę (PB) w latach 2001-2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu o stanie Miasta, Kraków 2002-2012*.

Na wykresie można zaobserwować kilka istotnych faktów, jakie mają znaczenie dla rozwoju przestrzeni miasta. Kluczowy i wręcz przełomowy jest rok 2003, po którym rola miejscowego planu znacznie zmalała na rzecz decyzji o WZ. Zasada „dobrego sąsiedztwa” i lokalne kreowanie przestrzeni, bez szerszego kontekstu stają się normą.

Rezultatem już wyraźnie zauważalnym tego prawodawstwa (głównie chodzi o *Ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) jest zagospodarowanie obiektami wielorodzinnymi mocno kontrastującymi z otoczeniem, których funkcjonalność nie jest zadowalająca. Można także zauważyć, że na terenie Krakowa rozpoczęto inwestycje, które w sposób zdecydowany wpłyną na funkcjonalność przestrzeni, a tym samym jakość życia obecnych, jak i przyszłych mieszkańców. Mowa o osiedlach, których pojemność sięga kilku tysięcy nowych mieszkańców (są też obszary, gdzie będzie to nawet 10 tys.). Pominąwszy aspekt wyłącznie związany z rynkiem nieruchomości krakowskich, na którym dostępnych jest ok. 9 tys. nowych lokali, pojawia się kilka znacznie ważniejszych wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy przede wszystkim zaopatrzenia nowo projektowanych osiedli w niezbędną infrastrukturę publiczną, tj. przedszkole, żłobek, szkoła, publiczny ośrodek zdrowia. Ze względu na kapitałochłonność takich inwestycji, po prostu są dla deweloperów nieopłacalne i nie powstają wcale, albo powstają sporadycznie (są to wyłącznie punkty handlowe, gastronomiczne lub usługowe). Gmina Kraków powinna w sposób stanowczy negocjować z deweloperami budowę dróg wewnętrznych oraz realizację niezbędnych, o wystarczającej przepustowości łączników z drogami zbiorczymi (najlepszym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której UM Krakowa skupuje grunty, przeprowadza proces scaleń i podziałów, uzbraja i sprzedaje po cenie rynkowej). Kolejnym spornym zagadnieniem jest niski wskaźnik miejsc postojowych na jeden lokal, są to niekiedy wartości 0,8-0,6 miejsca postojowego na lokal. Rodzi to olbrzymie konflikty w lokalnym ujęciu, gdyż nowi mieszkańcy szukają miejsc postojowych na obszarach przylegających.

Koncepcje terenów otwartych, wspólnych nie znajdują swojego zastosowania w Krakowie, przestrzeń poddawana jest fragmentyzacji, co w przeszłości wywołało negatywne skutki. Powstające „osiedla – getta” dzielą społeczności lokalne, nie tylko w sposób fizyczny. Psychiczna alienacja wywołuje groźne, patologiczne następstwa, które nie powinny być stymulowane transparentnym wyznaczaniem granic zwłaszcza w obszarze wielkomiejskiego organizmu. „Gorsze”, bo nie ogrodzone, tereny osiedli mieszkaniowych w dłuższym czasie prawdopodobnie będą wpływać negatywnie na otoczenie „lepszego”. Przez podział na lepszych i gorszych Kraków może jedynie stracić coś, na co pracował wiekami – swoisty jego klimat i *genius loci*.

Jak w takim razie rozumieć rozwój Krakowa „do wewnątrz”, czy ma opierać się na maksymalnym dogęszczeniu istniejącej przestrzeni publicznej. Czy proces zagospodarowania terenów zielonych będzie powstrzymany? Jak więc widać z powyższej analizy w chwili obecnej, zagospodarowanie przestrzeni miasta może być poddane

nie do końca przemyślanej zabudowie mieszkaniowej z punktu widzenia samej jej lokalizacji. Jakie rozwiązania da nowe *Studium*? Należy mieć nadzieję, że „poszanowanie niezagospodarowanej przestrzeni” nie będzie epatowało dominującym „kolorem brązowym” na załączniku graficznym.

Planowanie przestrzenne, jako funkcjonujący system, wymaga reorganizacji, co podnosiło już wielu specjalistów w tej dziedzinie, gdyż stosowanie niektórych rozwiązań nawet o znaczeniu indywidualnym zagraża w wielu przypadkach możliwości zaspokajania wręcz podstawowych potrzeb przyszłym pokoleniom. (analizując obecnie już bardzo rozbudowaną bibliograficznie problematykę planowania przestrzennego, ciężko jest napotkać pozytywne sądy czy opinie, które potwierdzałyby poprawność systemu).

## Literatura

*Atlas Miasta Krakowa*, Kraków, 1988.

Branka P., Hołuj A., 2012, *Spatial Planning as a Factor of Socio-economic Development on the Example of the City of Cracow*, UE, Kraków, Young Scientists Research (umowa nr 192/KGR/2 i 3/2011/MN/021).

Cegła E., 2012, *Kraków będzie miastem zwartym*. „Dziennik Polski”, 30 listopada 2012 r., nr 280 (20812) //Rok LXVII//Kraków, Małopolska, Krakowska Mapa nieruchomości.

Hajok D., 2009, *Rozwój Krakowa = niszczenie zabytków?* „Gazeta Wyborcza”, 15 maja 2009 r., wersja elektroniczna ([http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35812,6614201,Rozwoj\\_Krakowa\\_\\_\\_niszczenie\\_zabytkow\\_.html](http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,35812,6614201,Rozwoj_Krakowa___niszczenie_zabytkow_.html)).

Hołuj D., 2010, *Rola samorządu miejskiego w rozwoju funkcji metropolitalnych Krakowa po roku 1990*. UE, Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej, Kraków, dysertacja.

Hołuj A., Hołuj D., 2008, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni na przykładzie Miasta Krakowa po roku 1989*, [w:] *Folia Oeconomica Bochniensia*, nr 7, R. Szewczyk (red.). WSE w Bochni, Bochnia.

*Katalog inwestycji strategicznych układu transportowego Miasta Krakowa*, UMK, t. I i II, Kraków, listopad, 2010.

Maj A., 2009, *Publikujemy tajny projekt studium zagospodarowania*. „Dziennik Polski”, 5 maja 2009 r., wersja elektroniczna (<http://cassiopea.net.autocom.pl/~drwinka/tajne/Artykul.100+M5d828ee1c08.0.html>) oraz A. Maj, *Urbanista z Warszawy planuje obwodnicę wbrew miastu*, „Dziennik Polski” 24 marca 2009 r.; wersja elektroniczna (<http://cassiopea.net.autocom.pl/~drwinka/Artykul.100+M52606dbdbe9.0.html>).

*Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego – zmiana planu Etap II – Polityka rozwoju przestrzennego i ochrony środowiska* (uchwała nr CXIII/758/94 RMK z 20 maja, 1994).

*Polityka rozwoju przestrzennego i ochrony środowiska*, uchwała nr CXIII/758/94 RMK z 20 maja, 1994.

*Raport o stanie miasta 1998*, wersja elektroniczna ([www.bip.krakow.pl](http://www.bip.krakow.pl)) oraz Uchwała nr 1098/98 RMK z 17 czerwca 1998 r. w sprawie przyjęcia informacji Zarządu Miasta Krakowa o pracach nad *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Krakowa*.

*Studium zagospodarowania Krakowa z zewnątrz*, „Gazeta Wyborcza”, 9 sierpnia, 2007, wersja elektroniczna ([http://www.budnet.pl/Studium\\_zagospodarowania\\_Krakowa\\_z\\_zewnatrz\\_przeglad\\_prasy\\_budowlanej=5932.html](http://www.budnet.pl/Studium_zagospodarowania_Krakowa_z_zewnatrz_przeglad_prasy_budowlanej=5932.html)).

*Uchwała Rady Narodowej Miasta Krakowa z 1984*, *Atlas Miasta Krakowa*, Kraków, 1988.

*Uchwała nr 138/97 Zarządu Miasta Krakowa z 13 lutego 1997 r.* w sprawie określenia zasad organizacji prac przy *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kraków* oraz utworzenia Rady Rozwoju Krakowa.

*Uchwała nr XCVI/910/01 Rady Miasta Krakowa z 28 grudnia 2001 r.* w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

*Zarządzenie nr 2396/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z 16 listopada 2007 r.*

*Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, Projekt*, Kraków, 30.09.2011, Urząd Miasta Krakowa, s. 200.

*Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym*, Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185.

*Ustawa z 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym*, Dz.U. 1988, nr 24, poz. 166.