

MARCELI ŁASOCHA

Towarzystwo Urbanistów Polskich, oddział Kraków;
ul. Warszawska 24; 31-155 Kraków;
Wydział Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa;
ul. Mogilska 41, 31-545 Kraków; marcelilasocho@gmail.com

NIEZGODNOŚCI W ZAKRESIE WYZNACZONYCH KIERUNKÓW ROZWOJU NA STYKU SĄSIADUJĄCYCH *STUDIÓW* *UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW* *ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO* NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA I GMIN OŚCIENNYCH

Abstract: *Incompatibilities with the Designated Directions of Development at the Contact of Neighbouring Studies of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune on the Example of Cracow and Neighbouring Municipalities.* The justification for the document *Study of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune* created by Cracow's Municipality Planning Office, reveals the numerous of intercommunal dysfunctions included in these documents for different communes and shows differences between Studies and Voivodeship *Spatial Management Plan of Małopolska*.

The main purpose of the article is the discussion on the issue, showing the research methodology of intercommunal relationships analysis (conducted in the Justification) and inquiry for the solutions in Polish law system, which could resolve the problem.

Keywords: Cracow, intercommunal connections, spatial management.

JEL codes: O2, R5

Wstęp

Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* (dalej *Ustawa*) polityka przestrzenna polskich gmin opiera się na dokumencie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej *Studium*). W *Studium* zgodnie z dyspozycją art. 10 *Ustawy* wyznacza się elementy kierunkowe, jak np. rozmieszczenie terenów o różnych funkcjach, przebieg głównych dróg czy lokalizację głównych elementów infrastruktury technicznej. W związku z powiązaniem funkcjonalno-przestrzennymi wyznaczonych kierunków rozwoju, ich prawidłowe funkcjonowanie wymaga właściwego sąsiedztwa lub kontynuacji na większym obszarze jednej gminy lub w gminach sąsiednich albo w obszarze całego województwa.

Jak pokazuje przykład krakowski w *studiach* często brak przedmiotowej międzygminnej kontynuacji. Sąsiadujące ze sobą *studia* często wyznaczają sprzeczne ze sobą kierunki przemian i przekształceń, bez logicznego i wzajemnego ich skoordynowania. Sytuacja ta prowadzi do problemów i konfliktów przestrzennych, które powinny zostać systemowo wyeliminowane.

Refleksja nad spójnością *studiów* na przykładzie Krakowa i gmin ościennych jest następstwem podjęcia przez Radę Miasta Krakowa *Uchwały Nr XCIII/2446/18 z 24 stycznia 2018 r.* w sprawie przystąpienia do sporządzania nowego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*. Kluczowe dla podjęcia tematu jest *Uzasadnienie* [2018] do uchwały (dalej *Uzasadnienie*), a w szczególności sporządzony przez autora prezentowanego opracowania jego piąty rozdział, w którym omówiono relacje obecnie obowiązującego *Studium Miasta Krakowa* (dalej *Studium*) ze *studiami* wszystkich 13 gmin sąsiednich oraz ze sporządzonym w czasie wykonywania analizy, a uchwalonym 26 marca 2018 r., *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*. Rozdział ten wyraźnie wskazuje na liczne wzajemne dysfunkcje przestrzenne w obszarach stykowych (ten aspekt został w *Uzasadnieniu* poddany szczegółowym analizom) występujące w kierunkowych dokumentach planistycznych¹.

¹ Badanie przez autora opracowania, wzajemnych relacji i konfliktów studium krakowskiego ze *studiami* gmin sąsiednich miało stanowić jedynie przyczynek dla uzasadnienia decyzji o zmianie krakowskiego studium, jakkolwiek przyniosło materiał badawczy obrazujący ten problem planistyczny. Należy podkreślić, że *Ustawa* ani żadne z nią powiązane rozporządzenia wykonawcze nie określają, co powinno zawierać uzasadnienie do przystąpienia do sporządzania studium. W gminie Kraków m.in. dokonano oceny powiązań międzygminnych, co jest niespotykane nawet w „Ocenach aktualności *studiów* i planów miejscowych”, których sporządzenie co kadencje wymaga *ustawa*. Zdaniem autora, który wykonywał taką *Ocenę dla Krakowa dla lat 2014-2018*, opracowanie to jest bardziej odpowiednie do tego rodzaju analiz.

Mając na względzie fakt, że właściwa polityka przestrzenna gminy nie może odbywać się w oderwaniu od kontekstu przestrzennego obszarów ją otaczających, czyli polityk przestrzennych w gminach ościennych i całym województwie, głównym celem opracowania jest naświetlenie problemu niewłaściwego planowania w obszarach przylegających do granicy sąsiadujących gmin przez:

1. Analizę zagadnienia w kontekście obowiązujących przepisów prawnych.
2. Omówienie problemu na przykładzie Krakowa i gmin ościennych.
3. Propozycję zmian legislacyjnych celem eliminacji występującej dysfunkcji.

1. Hierarchiczność dokumentów planistycznych i ich styk międzygminny w polskim systemie planowania przestrzennego

Zagadnienie hierarchiczności w planowaniu przestrzennym, jest omówione w literaturze przedmiotu, m.in. przez Niewiadomskiego [2019], Izdebskiego i Zachariasza [2013] czy przez Mączyńskiego [2019], który podkreślał i omawiał również rolę m.in. *Ustawy o samorządzie gminnym/powiatowym/wojewódzkim* w procesie planowania, to należyte zrozumienie problemów występujących na poziomie międzygminnym w polskim systemie planowania przestrzennego wymaga krótkiego omówienia dokumentów prawnych regulujących ten aspekt polityki przestrzennej na łamach prezentowanego opracowania. Jak wspomniano we wstępie, głównym dokumentem, na którym opiera się planowanie przestrzenne jest *Ustawa*. To w tym dokumencie określona jest hierarchiczność planowania przestrzennego, która dzieli się na następujące poziomy:

1. Poziom krajowy, gdzie politykę przestrzenną zapisuje się w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*.
2. Poziom wojewódzki, gdzie politykę przestrzenną zapisuje się w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa*.
3. Poziom metropolitalny, gdzie politykę kilku gmin zapisuje się w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego*.
4. Poziom gminny, gdzie politykę gminy zapisuje się w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*².

² W art. 3 *Ustawy* w pkt 2 wymieniany jest również poziom powiatowy, jednak na poziomie tym nie sporządza się planów/studiów/polityk, a jedynie deleguje się ten poziom do analiz i ocen.

Z przedstawionej hierarchiczności i zapisów *Ustawy* wywodzić należy wzajemną zgodność tych dokumentów. Zgodność powinna występować **między poziomami**, czyli plany wojewódzkie powinny być zgodne z planem krajowym, jak również plany i studia na poziomie gminnym powinny być zgodne z planami związków metropolitalnych czy planami z poziomów wojewódzkich. Zgodność planistyczna powinna występować również **między dokumentami na tym samym poziomie** np., jeżeli droga wojewódzka biegnie z jednej gminy do drugiej, to w obu gminnych studiach, powinna być wyznaczona i powinna się spotkać (choć orientacyjnie) w tym samym miejscu na ich granicy³.

Analiza zapisów *Ustawy* wskazuje, że proces prowadzący do zgodności poszczególnych dokumentów sprowadza się do wzajemnych opinii lub rzadziej uzgodnień organów wyższego rzędu po „zapytaniu się” przez organ szczebla niższego. Słabym elementem tego procesu jest fakt, że odpowiedź zazwyczaj sprowadza się do wyrażenia opinii, która często nie jest uznawana za wiążącą lub nawet ignorowana przez pytającego. W publikacji pt. *Prawo do zagospodarowania przestrzeni* [Kruś *et al.* 2012] określono nawet, że: *opinie, będące w istocie objawieniami wiedzy lub ocen, a nie objawami woli organu władzy publicznej, nawet gdy ustawodawca przewiduje ich obleczenie w zewnętrzną szatę aktu administracyjnego, jakim jest postanowienie, w sensie materialnym takiego charakteru nie mają, albowiem nie zawierają charakterystycznego dla aktów administracyjnych rozstrzygnięcia. Opinie o niczym nie rozstrzygają. Nie trzeba zatem żadnego środka przeciwko nim.* Lepszą formą utrzymującą hierarchiczność i zgodność w planowaniu jest forma konsultacji poprzez uzgodnienie, które obligatoryjnie wprowadzane jest do sporządzanego dokumentu lub w przypadku braku zgody na wprowadzenie, uzgodnienie może być zaskarżane do odpowiedniej wyższej instancji.

Mówiąc o korelacji pomiędzy dokumentami na tym samym poziomie warto wspomnieć, że *Ustawa* również często zawęża zakres i stopień opinii, co dodatkowo negatywnie wpływa na kompleksowy charakter tego procesu. Zgodnie z zapisami *Ustawy* np. sporządzony projekt planu miejscowego, którego obszar graniczy z sąsiednią gminą, jest wysyłany do gminy sąsiedniej. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta otrzymawszy projekt planu opiniuje go, zgodnie z art. 16 pkt 6 lit a, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Proces ten zawiera dwa podstawowe mankamenty, tj. po

³ Przykład drogowy bardzo dobrze obrazuje błędy systemu planistycznego, gdyż w Polsce większość dróg realizowanych jest na podstawie uchwalonych specustaw, co świadczy o tym, że na podstawie dokumentów planistycznych infrastruktury technicznej lub drogowej realizować się nie da lub podmioty publiczne nie chcą tego robić.

pierwsze: sąsiednie gminy tylko opiniują wzajemnie projekty planów, a więc ich opinii nie trzeba wprowadzić do sporządzanego dokumentu, a po drugie, opiniują jedynie w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym⁴. Zaopiniowanie w innym zakresie np. protestu wobec wyznaczenia przy swojej granicy ogromnych połąci terenów mieszkaniowych czy obiektów przemysłowych, przekracza ustawowe kompetencje, prowadząc do niezgodności z prawem wyrażonego, często racjonalnego i właściwego, stanowiska.

Dla *studium* przedmiotowa korelacja wygląda podobnie i organ sporządzający *studium* wysyła go do gmin sąsiednich również tylko w celu uzyskania opinii. Do pozytywnych aspektów należy zaliczyć, że organ uzgadnia projekt *studium* m.in. z Zarządem Województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania województwa. Tak więc Zarząd Województwa uzgadniając wszystkie *studia* dla gmin w danym województwie, sprawdza wzajemną zgodność tych dokumentów, ale tylko w zakresie ustaleń planu województwa, którego szczegółowość może być niezadowolająca do koordynacji dosyć szczegółowych dokumentów *studiów*. Niestety *Ustawa* nie określiła innego organu, który generalnie koordynowałby zadania i kierunki wyznaczone w *studiach*, pozostawiając to zadanie wspomnianym powyżej słabym wzajemnym opiniom.

Oprócz przywołanej powyżej formy wzajemnych zapytań organów sporządzających dokumenty planistyczne na różnych szczeblach, obecnie w legislacji nie ma jednoznacznych powiązań pomiędzy przesądzeniami przyjmowanymi w różnych dokumentach planistycznych. Obowiązkowo opracowywana *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* nie jest aktem normatywnym, jest ogólnikowa i niezwiązana prawnie z planami niższego rzędu. Obowiązkowo opracowywane na szczeblu regionalnym plany rozwoju przestrzennego województw nie są przekładane na decyzje administracyjne na poziomie gminy (z wyjątkiem ponadlokalnych inwestycji celu publicznego), co więcej, jak podaje Mączyński plan województwa ma być ogólny, tak aby pozostawić samorządom gminnym swobodę w kreowaniu własnej polityki przestrzennej [Mączyński 2019].

Ustawa na tym zamyka formalne pole i możliwość albo przymus koordynacji ze sobą dokumentów planistycznych, co potwierdza komentarz do *Ustawy* Niewiadomskiego [2019]. Rzeczywistą realizację założeń *ustawy* obrazuje przykład krakowski, odnoszący się do oceny spójności *studiów* gmin ościennych i gminy Kraków, a przede wszystkim na wzajemnej zgodności pomiędzy tymi dokumentami.

⁴ Cele publiczne zdefiniowano w art. 6 *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* z 21 sierpnia 1997 r.

2. Studia Krakowa i gmin sąsiednich – metodologia badań

Wykonana w *Uzasadnieniu* analiza wzajemnych relacji i zgodności *Studium* ze *studiami* gmin ościennych oparta została na porównaniu ustalonych w tych dokumentach kierunków zagospodarowania terenów wyznaczanych na planszach kierunkowych, z pominięciem zapisów tekstowych i innych graficznych oznaczeń na rysunkach *studiów* (uwarunkowań lub kierunków). Aby możliwe było wykonanie analizy porównawczej rysunki wyznaczające kierunki zagospodarowania:

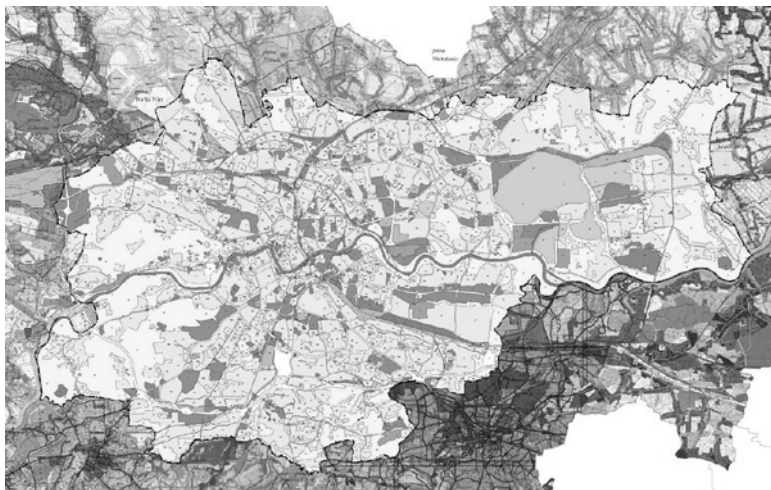
1. Wprowadza się do wspólnego układu odniesienia kartograficznego – układ 2000⁵.
2. Wyodrębnia się podstawowe kierunki zagospodarowania, nadając im również walor barwny, w celu lepszej czytelności porównań.
3. Eliminuje się zbędne ustalenia informacyjne wyznaczone na planszach kierunkowych (np. strefy przyrodnicze, oznaczenia dla infrastruktury, strefy nalotów, informacje o obiektach zabytkowych *etc.*).
4. Zestawia się rysunki ze sobą (dostawia do granic), umożliwiając ich porównanie.

Zestawione ze sobą ryciny wszystkich 14 obowiązujących *studiów* dla Krakowa i gmin ościennych obrazuje ryc. 1.

W ramach opisu metodologii badań podkreśla się, że poszczególne *studia* wykonywane były przez różne zespoły projektowe, mające często odmienne podejście do pewnych zagadnień systemowych, które mogą zmieniać perspektywę i założenia tych dokumentów oraz co utrudnia ich interpretację. Przykładem jest konieczność nadania podstawowych kolorów odpowiadających wyznaczonym funkcjom na rysunku *Studium* dla Krakowa. W oryginalnej postaci *Studium* oznacza wszystkie tereny inwestycyjne jednolicie (patrz ryc. 2) i stanowi ewenement w porównaniu do *studiów* gmin sąsiednich. Gminy te, w mniejszym lub większym stopniu zachowują kolorystykę przyjętą w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury ws. zawartości planu miejscowego* [2004]⁶. W analizie dla krakowskiego *Studium* rozdzielono kolorem funkcję usługową

⁵ *Studia* sporządzane były w różnych układach odniesienia np. 65, 92 lub w tzw. układzie krakowskim.

⁶ Nie jest to błąd krakowskiego *Studium*, gdyż rozporządzenie w sprawie zakresu *studium* [14], rzeczywiście nie określa oznaczeń barwnych, a jedynie mówi, że rysunek należy sporządzić w sposób umożliwiający porównanie ustaleń *Studium* z projektami planów miejscowych.



Ryc. 1. Zbiorcze zestawienie rysunku *Studium* (z nadanymi kolorami) i *studiów* gmin ościennych

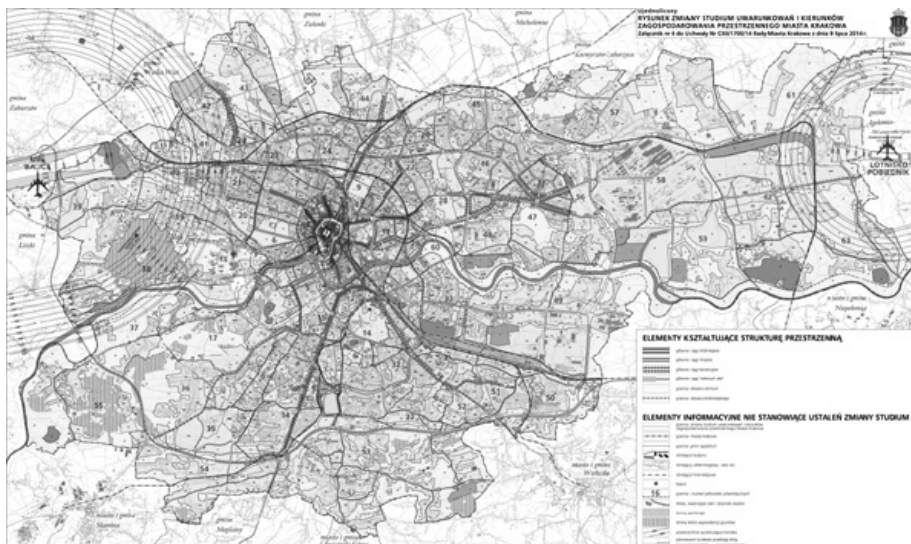
Źródło: [Uzasadnienie 2018: 204].

(symbol U) oraz funkcję przemysłowo-usługową (symbol PU), uznając ich charakter jako zupełnie odmienny od innych wyznaczonych terenów inwestycyjnych (por. ryc. 1 i 2). Przyjęto, że nie wydzielana będzie jako osobna grupa terenów usługowo-mieszkaniowych, o symbolu UM – które umożliwiają realizację terenów usługowych na równi z terenami mieszkaniowymi⁷ i pozostawiono ich oznaczenie jak dla pozostałych terenów mieszkaniowych wyznaczonych w *Studium* (MN, MNW, MW) w oryginalnej barwie jasnobrązowej.

Innym istotnym uwarunkowaniem dla przeprowadzonych badań, jest różnica pomiędzy najmłodszym i najstarszym analizowanym dokumentem *studium*, która wynosi 25 lat – najstarsze *studium* obowiązuje dla gminy Mogilany i pochodzi z 1999 r. (zostało sporządzone na podstawie *Ustawy o zagospodarowaniu z 1994 r.*). W związku ze znaczną rozpiętością w datach sporządzenia dokumentów, ich skala, dokładność i zakres opracowania ulegały w tym okresie dużym zmianom.

Ponadto w *Uzasadnieniu* zauważono, że dla 7 gmin jest aktualnie sporządzane nowe *studium*, co oznacza że ich obecne ustalenia są już, albo staną się niedługo nieaktualne. Miasto Kraków podejmując ostatecznie uchwałę, której

⁷ Analiza tego i innych przeznaczeń nie mieszkaniowych była dokonywana w artykule pt. *Rozwój przestrzenny przemysłu w Krakowie w latach 1900-2014*, część II [Łasocha 2015].



Ryc. 2. Plansza kierunkowa K1 *Studium* dla Krakowa pt. *Struktura Przestrzenna Kierunki i Zasady Rozwoju*
 Źródło: [Studium 2014].

uzasadnienie jest analizowane, przystąpiło do zmiany swojego *Studium* zaledwie po 4 latach od uchwalenia dotychczasowego dokumentu kierunkowego.

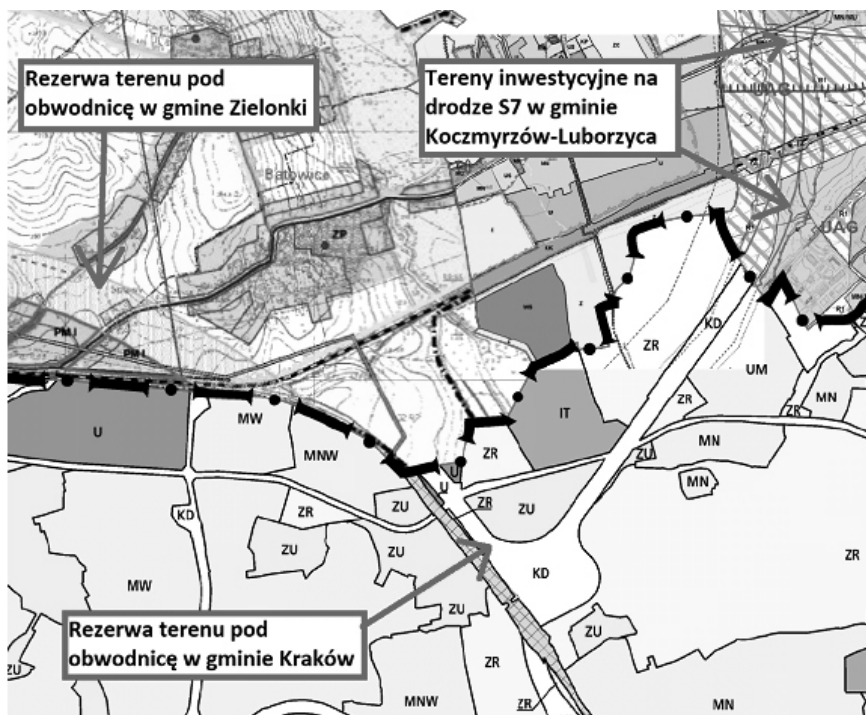
W obszarze metropolitalnym Krakowa występuje więc sytuacja, gdzie 8 na 14 sąsiadujących ze sobą gmin sporządza nowe *studia*, w związku z czym należy postawić pytanie: Jak koordynować jednocześnie proces sporządzania tak wielu zmian w dokumentach planistycznych?

3. Studia Krakowa i gmin sąsiednich – zgodność ogólna

Interpretacja tak przygotowanej bazy badawczej odbywa się dwuetapowo, tj. w stopniu ogólnym i szczegółowym. W stopniu ogólnym biorącym pod uwagę szeroko pojęte problemy przestrzenne i zagadnienia w skali całej gminy lub kilku gmin. Analizę podzielono na grupy tematyczne dotyczące kierunków rozwoju komunikacji, wód oraz kierunki rozwoju w podziale na funkcje terenu: przemysłową i usługową. Po analizie wzajemnych zapisów na styku gmin, dla każdej z grup tematycznych formułowane są wnioski, oraz

proponowane są działania, które powinna podjąć gmina Kraków sporządzając nowe *studium* oraz konkretna gmina ościenna.

Poniżej przywołano po jednej niezgodności dla każdej grupy tematycznej (w sumie sformułowano ich 8) wynikających z ogólnej analizy *studiów* gmin z otoczenia Krakowa [Uzasadnienie 2018: 205-206]:



Ryc. 3. Rozbieżności wyznaczone w rysunkach studiów, na stykach gmin: Kraków, Kocmyrzów Luborzyca i Zielonki:

1. Wyznaczenie na obszarze przebiegu drogi S7 terenów inwestycyjnych w studium dla gminy Kocmyrzów – Luborzyca.
2. Niezgodność przebiegu rezerwy terenu pod północną obwodnicę Krakowa:
 - Rezerwa terenu pod obwodnicę Krakowa w gminie Zielonki wpada w tereny mieszkaniowe w gminie Kraków.
 - Rezerwa terenu pod obwodnicę w gminie Kraków, po północnej stronie linii kolejowej, wpada w tereny rolne w gminie Zielonki.

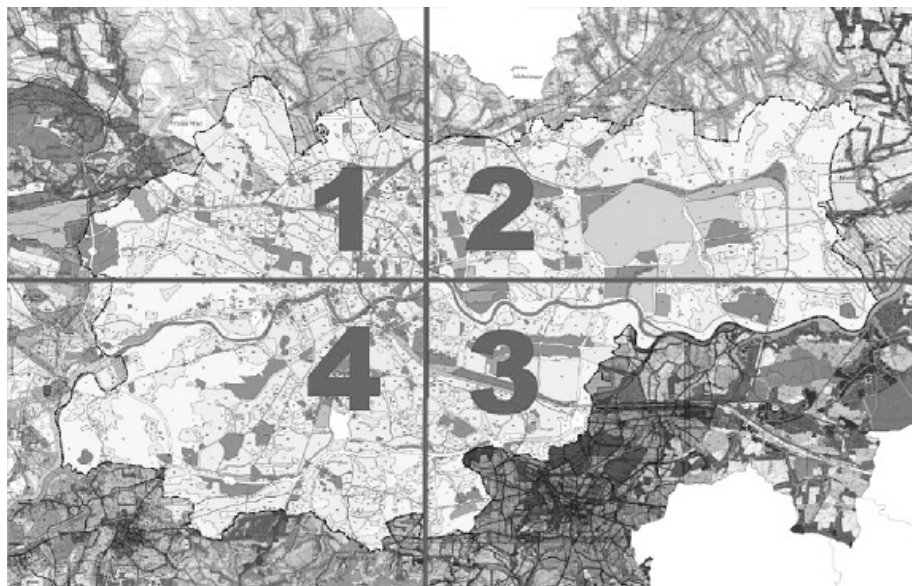
Źródło: opracowanie na podstawie, [Uzasadnienie 2018: 209].

1. W zakresie kierunków rozwoju dla terenów komunikacji: Planowana północna obwodnica Krakowa przechodząca przez teren 3 gmin, nie znajduje ciągłości swojego przebiegu w jednej z nich.
2. W zakresie kierunków zagospodarowania dla terenów wód: Ciągłość planistyczną ma tylko rzeka Wisła, a mniejsze ciekły wodne w jednych dokumentach traktowane są jako rzeki, a w innych np. jako zieleń lub tereny inwestycyjne.
3. W zakresie kierunków zagospodarowania terenów przemysłowych: Tereny przemysłowe gmin ościennych Krakowa często leżą przy jego granicy i nie znajdują kontynuacji w tej gminie. Tereny przemysłowe graniczą często z obszarami cennymi pod względem przyrodniczym lub zabudową mieszkaniową.
4. W zakresie kierunków zagospodarowania terenów usługowych: Gminy ościenne obudowują równomiernie główne ciągi komunikacyjne usługami. Kraków usługi lokalizuje w sposób rozproszony w różnych miejscach w mieście. Gminy w przypadkowy sposób obudowują główne węzły komunikacyjne przy autostradzie/obwodnicy – lokalizując często obok siebie usługi, tereny przemysłowe, tereny mieszkaniowe, tereny rolne i tereny leśne.

Wnioski z zaobserwowanych niezgodności prowadzą się generalnie do stwierdzeń o konieczności wyjaśnienia występujących rozbieżności i dopasowaniu dokumentów do siebie. Rozwiązanie wymienionych problemów jest szczególnie ważne, gdyż występujące kolizje mogą wpływać na zawarte międzygminne umowy lub dokumenty strategiczne – jak np. północna obwodnica miasta i wylot w kierunku Warszawy drogi S7 (ryc. 3).

4. Studia Krakowa i gmin sąsiednich – zgodność szczegółowa

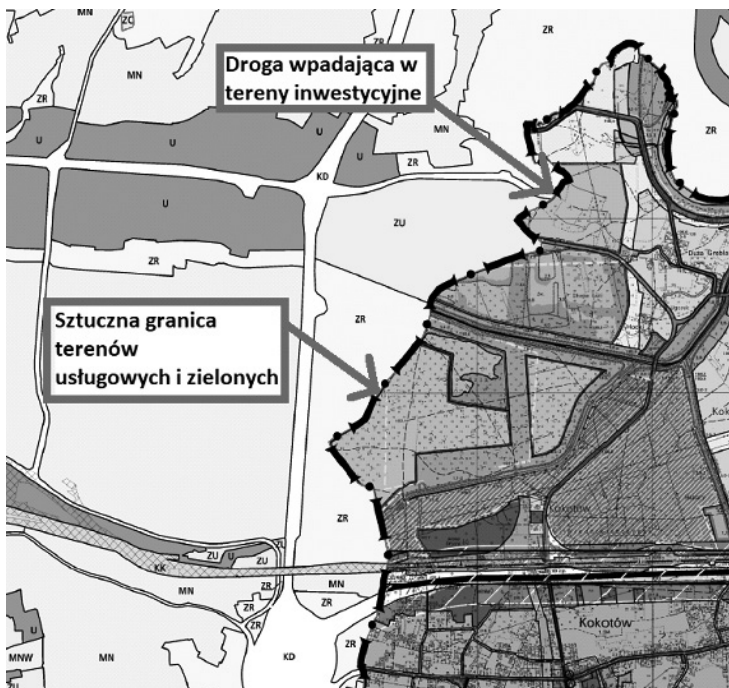
Analizę wzajemnych relacji studiów w stopniu szczegółowym, dla lepszej orientacji i czytelności, poprzedził podział rysunku zbiorczego plansz kierunkowych *studiów* na ćwiartki (ryc. 4), co umożliwiło bliższą i czytelniejszą interpretację zapisów tych dokumentów. Ponadto zabieg ten miał na celu wyraźne wskazanie i nazwanie miejsc, granic i gmin, gdzie występują największe dysonanse przestrzenne. Ta część analizy obejmowała problemy i niezgodności występujące wyłącznie lokalnie w danym miejscu na granicy gmin.



Ryc. 4. Zbiorcze zestawienie studiów w podziale szczegółowym na 4 części
Źródło: [Uzasadnienie 2018: 207].

W tym rozdziale *Uzasadnienia* również wyciąga się wnioski oraz formułowane są propozycje rozwiązania dla każdego z zasygnalizowanych 37 miejsc problemowych. Poniżej przytacza się niewymieniane w części ogólnej, przykładowe niezgodności wynikające ze szczegółowej analizy, przy rezygnacji z podziału na każdą ćwiartkę, jak zostało to przedstawione w *Uzasadnieniu* [s. 207-212]:

1. Otoczenie portu lotniczego Balice traktowane jest różnorodnie w poszczególnych gminach – niektóre wyznaczają wokół lotniska tereny usługowe, inne tereny mieszkaniowe lub różnorodną zieleń.
2. Granica terenów inwestycyjnych lub zielonych często przebiega sztucznie opierając się na geodezyjnych granicach gmin (ryc. 5).
3. Drogi niższych klas, obsługujące różne tereny, nie mają często ze sobą powiązania (w jednym dokumencie dochodzą do granicy, a w drugim trafiają w pola lub tereny inwestycyjne).
4. Gminy w różnoraki sposób traktują tereny pod sieciami infrastruktury, tj. jedne oznaczają je jako tereny inwestycyjne, a drugie jako nieinwestycyjne.



Ryc. 5. Rozbieżności wyznaczone w rysunkach studiów, na stykach gmin: Krakowa i Wieliczki:

1. Wyznaczona w gminie Kraków droga (obecnie ul. Trakt Papieski) w gminie Wieliczka wpada do terenu inwestycyjnego.
2. Tereny inwestycyjne w gminie Wieliczka wcinające się klinem w teren zieleni nieurządzonej w gminie Kraków – granica przeznaczenia przebiega po granicy administracyjnej gminy.

Źródło: opracowanie na podstawie [Uzasadnienie 2018: 212].

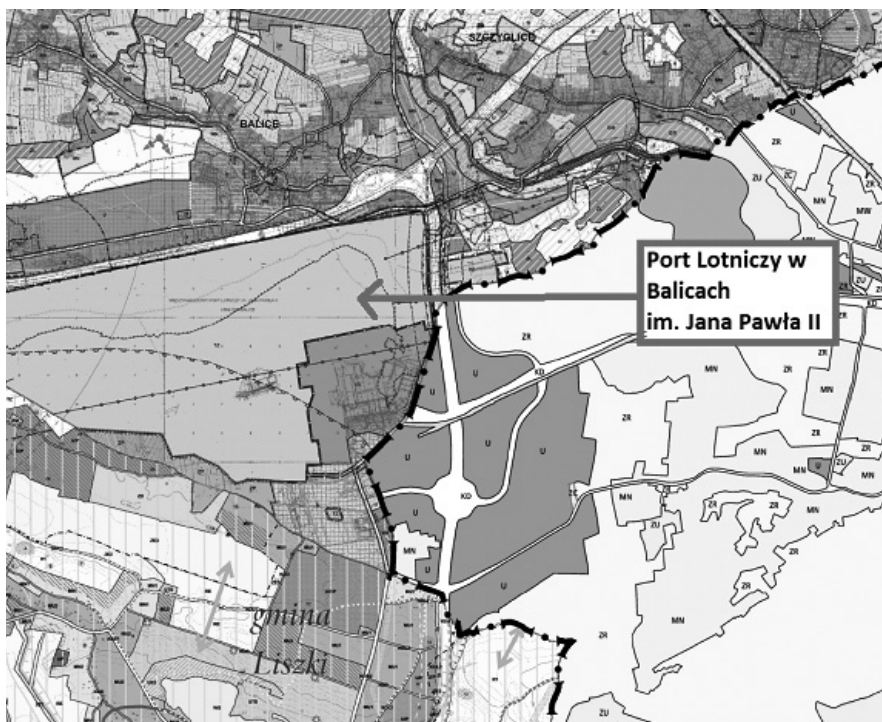
5. Studia Krakowa i gmin sąsiednich – wnioski

Przeprowadzona analiza w *Uzasadnieniu* zakończona jest podrozdziałem „Wnioski” [s. 213-2014], które pomimo że odnoszą się do Krakowa, można sformułować, jako generalne wytyczne dla wszystkich sporządzanych dokumentów planistycznych w Polsce, a mianowicie:

- Należy zgodnie z zasadami urbanistyki i planowania przestrzennego analizować funkcje terenów przy granicach sąsiadujących ze sobą gmin. Granica

między terenami otwartymi i terenami do zainwestowania powinna być wyznaczona w sposób racjonalny i zgodny z zasadami ładu przestrzennego, a nie jak to niejednokrotnie ma miejsce obecnie, przez przypadkowy (w rozumieniu urbanistyki) przebieg granicy administracyjnej gminy.

- Korytarze drogowe, wodne, przyrodnicze i infrastrukturalne pomiędzy gminami powinny zachowywać ciągłość.
- Należy przyjąć zasady i reguły akcentowania wjazdów do miasta przy dużych arteriach. Kwestia ta jest również istotna przy mniejszych drogach, gdzie przy granicach gmin samoczynnie wykształcają się lokalne centra usługowe.
- Należy wypracować strategię obudowy węzłów drogowych, portów lotniczych i kluczowych strukturalnie miejsc odpowiadającym programem funkcjonalno-użytkowym (ryc. 6).



Ryc. 6. Zróżnicowane otoczenie Portu Lotniczego w Balicach na rysunkach studiów na styku 3 gmin: Krakowa, Liszek, i Zabierzowa

Źródło: Opracowanie na podstawie [Uzasadnienie 2018: 212].

- Z największą troską należy analizować wzajemne interakcje pomiędzy kategoriami terenów, a szczególnie terenów przyrodniczych z terenami przeznaczonymi pod inwestycje np. przemysł.

Sporządzona analiza wykazała również, że jednym ze stałych elementów, które znajdują swoją kontynuację w sąsiadujących ze sobą dokumentach planistycznych są tereny zamknięte – tereny wojskowe, tereny kolejowe, czy też tereny górnicze. Jest to ważne w kontekście rozwiązań systemowych, gdyż rzeczywiście tereny te mają wyznaczonych ustawowo „opiekunów”, którzy najczęściej uzgadniają dokumenty planistyczne i każdorazowo (przy sporządzaniu jakiegokolwiek dokumentu planistycznego) pilnują oraz chronią interesy podległych sobie obszarów przez obligatoryjne uzgodnienia.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza obrazuje wybrane problemy z zakresu planowania na poziomie *studium* w Krakowie i okolicach. Drogą dedukcji można wysnuć wniosek, że analogiczny problem planistyczny na obszarze styku sąsiednich gmin występuje w całej Polsce, gdyż dokumenty planistyczne sporządza się na tych samych dokumentach normatywnych. Bez zmiany systemu planistycznego trudno liczyć na poprawę sytuacji, co potwierdzają wnioski wyciągnięte z trzytomowego opracowania PAN pt. *Studia nad chaosem przestrzennym*, gdzie wyartykułowano, że *Niezbędna i pilna jest systemowa reforma planowania przestrzennego, jako elementu zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie kraju, regionu i gminy. Należy zbudować system wielopodmiotowego, zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa* [Kowalewski et al. 2018].

Systemowe rozwiązania, które można zaproponować w celu poprawy sytuacji wymagają dalszych badań i analiz, choć już teraz można zalecić zmianę formy konsultacji międzygminnych z opinii na uzgodnienia lub zwiększenie kompetencji w zakresie kontroli dokumentów np. przez wojewodów lub marszałków.

Interesującą, choć ciągle nową formą dla koordynacji dokumentów w większych ośrodkach są związki miast lub zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym [Tölle 2014], gdzie mogą być wykonywane np. studia metropolitalne koordynujące międzygminne zagadnienia przestrzenne. Pomocne mogą być również inne nieumocowane *ustawą* związki, stowarzyszenia czy unie miast lub gmin [Pilarz 2019]. W Krakowie dla przykładu, działa Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, której celem, zgodnie

ze *Statutem* [2019], jest dbanie o interes publiczny, dążąc do wspólnego celu, jakim jawi się współpraca na rzecz rozwoju tego obszaru. Stowarzyszenie skupia okolicznych prezydentów, burmistrzów i wójtów, którzy tworząc dokumenty planistyczne mogliby zadbać o ich wzajemną zgodność.

Podobnym rozwiązaniem systemowym, choć nie kontrolnym a kreacyjnym, są bardziej rozbudowane plany lub studia tworzone celowo dla zespołów gmin, a nie pojedynczych jednostek. Jako przykład mógłby posłużyć kompleksowy plan wykonany w 1977 r. przez K. Seiberta dla tzw. KZM, czyli Krakowskiego Związku Miejskiego – obejmującego swym zasięgiem kilka gmin (Kraków, Wieliczka, Skawina, Niepołomice).

Powyższe proponowane działania powinny być powiązane z podniesieniem Kapitału Społecznego – co często podkreśla w swoich wystąpieniach oraz publikacjach Böhm [2016], gdyż obserwowana ciągła deprecjacja zawodu urbanisty nie sprawi, aby gminy same z siebie działały lepiej niż dotychczas. Należy zwiększać kapitał społeczny, aby problemy przestrzenne były zauważane przez społeczeństwo, co potwierdzają wnioski z IV Kongresu Urbanistyki Polskiej zorganizowanego w Lublinie w 2012 r. pod hasłem *Odpowiedzialni za Miasto*. Według kongresu szansą na zmianę w polskiej gospodarce przestrzenią jest *podnoszenie kapitału społecznego na wyższy poziom oraz wykształcenie myślenia i postaw odpowiedzialności za miasto, jego kształt, funkcje, jakość i rozwój*.

Omawiany w powyższym opracowaniu rozdział V *Uzasadnienia do Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, opisujący problemy występujące na styku międzygminnym i problemy zgodności dokumentu *Studium Miasta Krakowa z Planem zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego*, został sporządzony przez autora prezentowanego opracowania.

Literatura

- Böhm A., 2016, *O czynniku kompozycji w planowaniu przestrzeni*. Wyd. PK, Kraków.
- Izebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. LEX, Wyd. Wolters Kluwer Polska.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPZK PAN, t. 182, Warszawa.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. LEX, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Łasocha M., 2015, *Rozwój przestrzenny przemysłu w Krakowie w latach 1900-2014*. Zeszyty Studenckiego Towarzystwa Naukowego, nr 32, Kraków.
- Mączyński M., 2019, *Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie*, [<http://publikacje.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2019/11/M%C4%85czy%C5%84ski.pdf>, dostęp: 28.09.2020].
- Niewiadomski Z., 2019, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Komentarze Becka, Warszawa.
- Pilarz K., 2019, *Stowarzyszenia z udziałem gmin jako formy współdziałania w planowaniu przestrzennym*. Samorząd Terytorialny, 11/2019, LEX, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Seibert K., 1983, *Plan Wielkiego Krakowa*. Wyd. Literackie, Kraków.
- Tölle A., 2014, *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego*. Studia Regionalne i Lokalne.

Dokumenty i Akty prawne:

- Ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z 2018 r.* przekazana zarządzeniem Nr 2473/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z 25.09.2018 r., Uchwała Nr CXIII/2957/18 z 10 października 2018 r.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* – uchwała Nr XLVII/732/18/2018 z 26 marca 2018 r., (Dz. Urz. Woj. Mał. z 18.04.20 r., poz. 3215).
- Raport z IV Kongresu Urbanistyki Polskiej w Lublinie*, 2012, [https://www.tup.org.pl/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=402&lang=pl; dostęp: 2019.07.19].
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. ws. zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy*, (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. ws. zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).
- Statut Stowarzyszenia Metropolia Krakowska*, [<http://metropoliakrakowska.pl/sektory/o-stowarzyszeniu/statut>, dostęp 2019.07.18].
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa z 2014 r.* (uchwała Nr CXII/1700/14 RMK z 9 lipca 2014 r.).
- Uchwała Nr XCIII/2446/18 Rady Miasta Krakowa z 24 stycznia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania “Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa”*.

Uzasadnienie do projektu uchwały ws. przystąpienia do sporządzania “Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa” przekazane RMK Zarządzeniem Nr 43/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z 8 stycznia 2018 r.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 2204 t.j.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 r. poz. 920 t.j.).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2018 poz. 1945 t.j.).