

Dominika Hołuj

Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Miejskie dokumenty planistyczne wobec zmian funkcjonalno- -przestrzennych w obszarze dawnego Wielkiego Krakowa

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę oceny przydatności dokumentów z zakresu planowania przestrzennego do zarządzania zmianą w miastach dziedzictwa. Analiza przeprowadzona została na podstawie przestrzeni Krakowa w granicach obejmujących tzw. Wielki Kraków, który powstał z włączenia w struktury miasta gmin ościennych w początkach XX w. Obecnie przestrzeń ta stanowi rdzeń miasta. Pociąga to za sobą określone konsekwencje związane z rosnącą presją inwestycyjną w dość mocno już zajętej przestrzeni. Autorka w badaniu dowodzi, że pomimo wielu mankamentów, jakie ma system planowania przestrzennego w Polsce, należy maksymalnie wykorzystywać możliwe prawem rozwiązania do ukierunkowywania zmian w obszarach cennych pod względem: kulturowym, społecznym, przyrodniczym. W analizie wskazano na te aspekty polityki przestrzennej, które powinny być szczególnie uwzględniane w mieście dziedzictwa, popierając tezy konkretnymi przykładami konsekwencji dotychczasowych działań lub przeciwnie – zaniechań.

Słowa kluczowe: Kraków, planowanie przestrzenne, zarządzanie zmianą, polityka przestrzenna, Wielki Kraków.

1. Samorząd lokalny jako zarządzający zmianą w przestrzeni miasta

Miasta jako układy funkcjonalno-przestrzenne są w stanie ciągłej zmiany. Przekształcenia są odpowiedzią na zmieniające się potrzeby użytkowników przestrzeni. Wraz ze zmianą potrzeb następują dostosowania przestrzenno-funkcjonalne. Impulsem do zmiany jest więc potrzeba – czynnik pierwotny w stosunku do planowania tego, w jaki sposób zostanie ona zrealizowana. Zapotrzebowania te związane są z interesem indywidualnym, ale także grupowym (społeczności: lokalnej, dzielnicowej, ogólnomiejskiej). Wobec ogromu powstających potrzeb nieuchronne są występujące pomiędzy nimi interakcje (w tym konfliktowe). Są one szczególnie szkodliwe w warunkach braku równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego i partykularnego interesu prywatnego właściciela [Korzeniak i Arvay-Podhalańska 2011, s. 76]. Taka sytuacja narzuca konieczność ukierunkowywania, sterowania sposobami realizacji zapotrzebowania na zmianę. Jednym z fundamentalnych podmiotów predystynowanych do takich działań jest samorząd miejski. Swoją misję koordynatora wielotorowego życia miasta (w wymiarze funkcjonalno-przestrzennym) gminy realizuje on w warunkach konkretnych przepisów prawnych i kompetencji ustawowych, określających możliwości efektywnego działania. Jeżeli jest ono niekorzystne, tym trudniej wypełnić wspomnianą misję, która nie ogranicza się tylko do działań planistycznych związanych z obecnym stanem zagospodarowania przestrzeni, ale musi też uwzględniać aspekty prognostyczne, wychodzące poza bieżące trendy i potrzeby [Potoczek i Jachowicz 2005, s. 16]. Wtedy samorząd lokalny będzie spełniał oczekiwania stawiane przed nowoczesnymi organizacjami w wymiarze efektywnego długookresowo zarządzania zmianą [Potoczek i Jachowicz 2005, s. 27]. Kluczem do możliwie słusznego ich przewidywania powinno być wykorzystanie rozmaitych obserwacji i badań danej przestrzeni oraz szybka reakcja na zmiany trendów. Samorządy wykorzystują trzy instrumenty gospodarki przestrzennej, tj. planowanie przestrzenne, strategiczne oraz tzw. projekty flagowe [Lorens 2002, s. 90]. Jeżeli gmina nie realizuje sprawnie swojej polityki, efekty jej oddziaływania jako koordynatora przestrzeni znacznie słabną. Dzieje się tak głównie wtedy, gdy podmioty komercyjne zdążą zrealizować plany inwestycyjne, zanim samorząd określi swoją politykę wobec danego obszaru.

Kształtowanie ładu przestrzennego jest procesem trudnym i – co równie ważne – kompleksowym, a więc obejmującym nie tylko aspekty ściśle przestrzenne, ale również społeczne, gospodarcze i ekologiczne [Parysek 2012, s. 38–40]. W złożonych organizmach miejskich kształtowanie ładu przestrzennego równocześnie obejmuje najczęściej wszystkie te aspekty, realizując tym samym wymogi planowania zintegrowanego. Tak traktowane planowanie, jako proces wieloaspektowy,

stawiane jest obecnie na równi z wagą zachowywania zasad zrównoważonego rozwoju. W planowaniu takim uwzględnione zostają cele: ochronne, społeczne i gospodarcze [Korzeniak 2011, s. 137, 149; Mikułowski 2012, s. 156–157]. Realizacja planowania w formie zintegrowanej stanowi szczególne wyzwanie w miastach o długiej historii, posiadających często unikatowe zasoby dziedzictwa. Ponieważ obecnie znajdujemy się w takim okresie w dziejach, kiedy w Europie znacząco zmniejszyła się dynamika procesu zakładania nowych miast oraz osłabło ekstensywne zagarnianie przestrzeni w granicach ośrodków rdzeniowych [Markowski i Marszał 1996, s. 16], stąd głównym zadaniem współczesnych planistów jest umiejętne rekompozycja zastanych zagospodarowań, tak aby spełniały zmieniające się potrzeby użytkowników miasta. Konieczność wdrażania tego postulatu jest wyzwaniem szczególnym w cennych przestrzeniach dziedzictwa (np. w granicach historycznych układów przestrzennych) [Szymtkowska 2008, s. 135]. Zadaniem współczesnej gospodarki przestrzennej w takim mieście jest podkreślanie w procesie zarządzania rozwojem: jakim zasobem, formami dziedzictwa miasto dysponuje, w jakich kierunkach będzie preferowana jego komodyfikacja. Taki sposób szerokiego spojrzenia na zadania samorządu powinien współistnieć z polityką nie tylko skierowaną na samo „rozmieszczenie” aktywności w przestrzeni miasta, ale również umożliwiającą rozwinięcie w ośrodku potencjału kreatywnego oraz zachowania równowagi pomiędzy zasobami naturalnymi i antropogenicznymi [Gzell 2002, s. 53–54]. Przeanalizowany w dalszej części przykład centralnej przestrzeni Krakowa pokazuje całe spektrum pojawiających się problemów planistycznych oraz ich konsekwencji w warunkach realizacji polityki przestrzennej w cennym i wysoce zagospodarowanym już obszarze. W analizie wskazano na te aspekty polityki przestrzennej, które powinny być szczególnie uwzględniane w mieście dziedzictwa, popierając tezy konkretnymi przykładami konsekwencji dotychczasowych działań lub przeciwnie – zaniechań.

2. Wielki Kraków w przestrzeni współczesnego miasta

Analizowane obszary ograniczono do przestrzeni wyznaczonej granicami dawnego Wielkiego Krakowa. Powstał on w wyniku włączenia w początkach XX w. w granice miasta obszarów peryferyjnych wsi oraz połączenia Krakowa z miastem Podgórze. W ciągu jednego stulecia obszary te, dotąd peryferyjne, stały się przestrzeniami rdzeniowymi ośrodka. W podziale administracyjnym na dzielnice analizowany obszar zawiera się obecnie w przeważającej mierze w granicach dzielnic:

I – Stare Miasto (obszar najcenniejszej przestrzeni dziedzictwa o wysokim poziomie zainwestowania, podlega bardzo silnej presji inwestycyjnej grożącej utratą wartości kulturowych, funkcjonalnych i estetycznych);

II – Grzegórzki (obszar zróżnicowanych form zabudowy, zawiera strefy silnych przekształceń funkcjonalnych na terenach tracących dawne funkcje, zwraca uwagę dobrze zagospodarowany teren o charakterze willowym – os. Oficerskie);

V – Krowodrza (w dzielnicy umiejscowione są liczne funkcje metropolitalne: wyższe uczelnie, instytucje kultury oraz obszary dla rekreacji i sportu);

VII – Zwierzyniec (dzielnica ma bardzo wysokie walory lokalizacyjne dla niskiej intensywności zabudowy mieszkaniowej. Znajdują się tu cenne obszary przyrodnicze, Błonia, Ogród Zoologiczny);

VIII – Dębniki (aktualny zasięg dzielnicy jest znacznie większy niż w roku przyłączenia do Krakowa. Część przyłączona w początkach XX w. stanowi obecnie obszar zwartej zabudowy historycznej oraz częściowo terenów zielonych (Zakrzówek, ogrody działkowe). Są to obszary położone blisko centrum miasta, dobrze skomunikowane, o cennych walorach przyrodniczych);

XIII – Podgórze (występują tu obszary o zróżnicowanej specyfice funkcjonalnej i charakterze zabudowy: teren dawnego miasta Podgórze, przemysłowy obszar silnych zmian funkcjonalnych – Zabłocie, obszary cenne przyrodniczo – otoczenie Kopca Krakusa, obszary o mozaikowym układzie funkcjonalnym w okolicach ulic Wielickiej i Lipskiej).

Dalsze tereny Wielkiego Krakowa obejmują w mniejszym stopniu kolejne współczesne dzielnice (np. III, IV, XIV). Analizowany obszar cechuje wysoki poziom zagospodarowania, jeżeli chodzi o kluczowe elementy na stałe wpisane w układ przestrzenny centralnych części miasta. W podziale na strukturalne obszary urbanistyczne teren zawiera się w obszarach: A – centrum miasta, B – pierścień śródmiejski, częściowo w obszarze C – III pierścienia śródmiejskiego oraz D – zachodniego klina zieleni oraz w niewielkiej części w strefie G – podmiejskiej [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. II, rys. 6 i s. 42]. Podział miasta na centra aktywności wskazuje, że z wyznaczonych pięciu ich rodzajów (publiczne, handlowe, naukowe, gospodarcze, przyrodniczo-rekreacyjne) każdy znajduje w analizowanej przestrzeni swoją lokalizację. W podziale rodzajowym funkcji obszar zakwalifikowano do stref koncentracji instytucji kultury oraz szkolnictwa. Ponadto ścisły obszar rdzeniowy wskazany został jako jeden z czterech głównych centrów rozwoju miasta oraz zwornik metropolitalnej konstrukcji Krakowa. W obszarze znajduje się zdecydowana większość miejskich stref obejmujących zasoby kulturowe o najwyższych i wysokich wartościach kulturowych, zachowanym układzie i substancji zabytkowej (tzw. strefy dominacji)¹, a także znacząca część stref rewaloryzacji. Tu z kolei również w przeważającej mierze

¹ W strefie dominacji działania mają obejmować ekspozycję i ochronę, a uzupełnienia zagospodarowania mają pozostawać w zgodzie z istniejącym układem urbanistycznym oraz lokalnym kontekstem zabytkowym [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. II, s. 58].

zachował się historyczny układ i substancja zabytkowa². W pozostałych obszarach znajdują się strefy integracji (posiadające zachowane zasoby kulturowe, jednak o znacznym stopniu degradacji technicznej, osadzone w zdeintegrowanej przestrzeni³) oraz strefy nadzoru archeologicznego, a także strefy chronionej zieleni (Błonia) [Projekt zmiany Studium... 2013, T. II, s. 84, rys. 12]. Wyznaczając strefę ochrony sylwety miasta, objęto nią większość obszaru dawnego ośrodka, w pozostałej zaś przestrzeni Wielkiego Krakowa wyznaczono strefę ochrony i kształtowania krajobrazu [Projekt zmiany Studium... 2013, T. II, s. 85, rys. 13]. Dodać należy, że projekt zmiany Studium wskazuje uaktualnioną listę dóbr współczesnej kultury, co wobec dynamicznych zmian dokonujących się w obszarach zawierających na przykład cenne przykłady realizacji modernistycznych powoduje, iż uchwalenie zmiany Studium powinno nastąpić jak najszybciej⁴.

3. Polityka przestrzenna gminy wobec zapotrzebowania na zmiany w granicach Wielkiego Krakowa

Analiza zmian funkcjonalnych i form zagospodarowania analizowanego terenu pomimo wysokiego poziomu zagospodarowania wskazuje na wciąż dokonujące się w nim przeobrażenia związane ze zmieniającym się profilem funkcjonalnym czy też z działaniem rynkowych mechanizmów maksymalizacji wykorzystania przestrzeni miejskiej, szczególnie w tak korzystnej lokalizacji jak badana. W efekcie tych dwoistych oddziaływań analizowana przestrzeń wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na jej potrzeby oraz zagrożenia wynikające z presji urbanizacyjnej. Tu rysuje się rola władz lokalnych jako przedstawicieli interesu zbiorowego gminy. W prowadzonej polityce muszą one zawrzeć możliwe, dostępne przepisami prawa, rozwiązania, które w racjonalny sposób skanalizują potrzeby zróżnicowanych użytkowników miasta. W dalszej części opracowania dokonano oceny, w jakim stopniu i w jakich wymiarach obecna i przyszła polityka przestrzenna Krakowa (określona w obowiązujących i przygotowywanych planach

² Możliwe są jej uzupełnienia, jednak z zachowaniem równowagi i spójności zabytkowych i współczesnych elementów [Projekt zmiany Studium... 2013, T. II, s. 58].

³ Projekt zmiany Studium dla tych terenów przewiduje możliwość realizacji nowych obiektów w sposób asymilujący i respektujący istniejące wartości urbanistyczne i architektoniczne [Projekt zmiany Studium... 2013, T. II, s. 58].

⁴ Wspomogłoby to miejskich planistów np. w procesie ustalania warunków dokonywanych przekształceń dawnego hotelu Forum i jego otoczenia, gdyż w jednostce nr 4 pn. Śródmiejski Park Nadwiślański obiekt ten został umieszczony na wspomnianej liście [Projekt zmiany Studium... 2013, T. II, s. 78]. W chwili obecnej pomimo wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Bulwarów Wisły jego ochrona jest znacząco ograniczona w wymiarze prawnym.

miejscowych oraz przygotowanym projekcie Studium) spełnia te postulaty. Badaniem objęto kwestie prawnego uregulowania przyszłych kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru miasta w granicach przyłączonych do 1915 r. gmin ościennych. Obszar miasta wchodzi obecnie w zakres obowiązywania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa przyjętego Uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z 16 kwietnia 2003 r. Aktualnie jednak sporządzana jest zmiana Studium⁵. Analizowany w artykule projekt zmiany Studium został wyłożony do publicznego wglądu w dniach 18 czerwca–29 lipca 2013 r. Według stanu na dzień 24 lutego 2014 r. Studium nie zostało jeszcze uchwalone, niemniej stanowi ono możliwie najbardziej aktualny zapis strategicznej wizji kształtowania przestrzeni miasta jako całości. W artykule zwrócono uwagę na znaczenie zapisów projektu Studium w kontekście polityki przygotowywania planów miejscowych i zmian dokonujących się w zagospodarowaniu przestrzeni dawnego Wielkiego Krakowa.

Projekt zmiany Studium bardzo wyraźnie podkreśla rolę istnienia planów miejscowych w ukierunkowywaniu zagospodarowania przestrzeni, w tym o ustalonych wysokich walorach historycznych. W grupie istotnych zagrożeń spowodowanych brakiem planów wskazuje się w nim na pojawiające się konflikty związane z zabudową wolnych terenów (w tym tych aktualnie wyłączonych z zabudowy, ale o planowanym uwolnieniu, np. tereny wojskowe przy ul. Wrocławskiej i Kijowskiej). Analiza podejmowanych przez inwestorów prób zabudowy wolnych terenów w ostatnich latach potwierdza powyższą obserwację, zwłaszcza w kontekście analizowanego obszaru⁶. Wobec mogących pojawić się nieracjonalnych zagospodarowań, zapisy projektu zmiany Studium w wyraźny sposób podkreślają znaczenie wyprzedzającego podejmowania ustaleń dotyczących ich przyszłości w stosunku do faktycznych zmian w przestrzeni [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 53]. Ponadto projekt wskazuje, że przygotowana zmiana ma na celu dostosowanie dokumentu do potrzeb i wyzwań, jakie będą stały przed miastem w najbliższych dekadach [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 6]. Z drugiej jednak strony niezrozumiały lub nawet kontrowersyjny jest zapis mówiący, że działania planistyczne samorządu bazujące na zapisach Studium powinny stanowić odpowiedź na bieżące zapotrzebowanie [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 3]. Uwzględniając czas przygotowania projektu planu miejscowego oraz procedurę jego uchwalenia, wydaje się, że takie sformułowanie nie jest właściwe. Zadaniem samorządu jest monitorowanie zmian, ale też tendencji, tak aby zdążyć z uchwaleniem planu przed

⁵ Na podstawie [Uchwała nr XVIII/229/07 RMK...].

⁶ Przykładowe inwestycje realizowane na obszarach centralnych nieposiadających planu miejscowego to: kompleks mieszkaniowy „Angel Wawel” ograniczony ulicami J. Dietla, Sukienniczą i Koletek czy budowa apartamentowca przy ul. Kijowskiej (w granicach parku Młynówka Królewska).

niekontrolowanym zagospodarowaniem. Ponadto zaspokajanie bieżących potrzeb według daty podjęcia decyzji o przystąpieniu do sporządzania planów może okazać się w perspektywie kilkuletniej spóźnione. Obszar będzie posiadał plan miejscowy, ale o niskim faktycznym poziomie realnego oddziaływania na daną przestrzeń, ze względu na wcześniej dokonane zmiany (przykłady takich sytuacji ujęto w tabeli 1). Zrealizowane inwestycje wskazują na przegraną miasta, ale z drugiej strony te plany inwestorskie, które mogły zaburzać walory danej przestrzeni, a nie zostały zrealizowane przez wejście w życie planu miejscowego, są miarą jego sukcesu. Takim opracowaniem jest niewątpliwie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla obszaru Stare Podgórze-Krzemionki. Analiza uwag złożonych do jego projektu wskazuje, że gdyby nie wejście w życie mpzp, obszar zieleni zostałby w znacznej mierze zabudowany blokami mieszkalnymi, na które zostały już wydane warunki zabudowy [Zarządzenie Nr 2621/2013... 2013]. Dlatego też kwestia czasu wprowadzenia w życie planu miejscowego jest kluczowa, zwłaszcza że zapisy Studium nie gwarantują skutecznej ochrony przed niekorzystnymi zmianami ze względu na konstrukcję prawną, niewiążącą ustaleń zawartych w warunkach zabudowy, z zapisami Studium. Warunki zabudowy mogą bowiem pozostawać w sprzeczności z jego postanowieniami⁷.

Projekt zmiany Studium prezentuje znacząco dychotomiczne podejście do kwestii sporządzania planów miejscowych i wydawania decyzji o warunkach zabudowy (WZ). Z jednej strony wskazuje się na konieczność uchwalania planów miejscowych [Projekt zmiany Studium... 2013, T. I, s. 13, T. II, s. 136]. W tym samym dokumencie zamieszczone zostały jednak kontrowersyjne stwierdzenia stanowiące – zdaniem autorki niniejszego opracowania – zbyt szeroką interpretację przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z jednej strony bowiem słusznie wskazano, że sytuacja wykreowana po 2003 r. prowadzi nie tylko do niekorzystnych zmian w przestrzeni miasta, ale także generuje w określony sposób ukierunkowaną politykę samorządową, kiedy władze muszą wybrać, które obszary w pierwszej kolejności otrzymają plany miejscowe. Z drugiej strony niezrozumiałe jest stwierdzenie, że wspomniana ustawa postawiła przed „polityką przestrzenną gmin zadanie podziału ich terytorium na obszary, które przekształcane powinny być na podstawie planów miejscowych, oraz te, na których inwestycje mogą być prowadzone na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów” [Projekt zmiany Studium... 2013,

⁷ Przykładowo w projekcie zmiany Studium pn. „Wytyczne do planów miejscowych” [Projekt zmiany Studium... 2013, T. III, s. 5] wskazano, że „Granice oddzielające tereny przeznaczone do zabudowy i zainwestowania od terenów wolnych od zabudowy (...) należy traktować jako niezmiennie, nieprzekraczalne i niepodlegające korektom przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Taki zapis wiąże zapisy w mpzp, ale niekoniecznie musi być respektowany w decyzjach administracyjnych.

Tabela 1. Działania inwestorów a plany miejscowe

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	Data przystąpienia do sporządzenia uchwały Rady Miasta Krakowa	Uchwała Rady Miasta Krakowa wprowadzająca plan/ Data wejścia w życie	Cel przygotowania planu	Przykładowe istotne zagospodarowania lub zmiany w przestrzeni powstałe przed wejściem w życie planu
Mpzp Młynówka Królewska–Grottgera ^a	XII/127/11 (13.04.2011)	LIX/814/12 z 24.10.2012/ 21.11.2012	Plan ochronny, obejmujący ciąg spacerowo-rekreacyjny Młynówki Królewskiej. Obszar będący ważnym elementem systemu zieleni miejskiej Krakowa	Rok 2012 – zabudowa części ciągu spacerowego – budowa bloku przy al. Kijowskiej, wycięcie drzewostanu
Mpzp Młynówka Królewska–Zarzecze	XII/126/11 (13.04.2011)	LIX/815/12 z 24.10.2012/ 21.11.2012		
Mpzp Młynówka Królewska–Filtracja	XII/128/11 (13.04.2011)	LVIII/775/12 z 10.10.2012/ 8.11.2012		
Mpzp Młynówka Królewska–Zygmunta Staro	XII/129/11 (13.04.2011)	LVIII/776/12 z 10.10.2012/ 7.11.2012		
Mpzp Bulwary Wisły	XVII/206/07 (27.06.2007)	LXXXI/1240/13 z 11.09.2013/ 28.10.2013	Plan ochronny (ochrona krajobrazu, zachowanie ekspozycji cennych zabytków, panoramy miasta, terenów otwartych). Ukierunkowany na zwiększenie dostępności komunikacyjnej: pieszej, rowerowej oraz wodnej Bulwarów	2002 – budowa hotelu Sheraton, zburzenie zabytkowego Browaru Królewskiego; budowa hotelu z fasadą nawiązującą w parterze do Browaru; 2002 – koniec działalności hotelowej Forum/ Sofitel; 2006 – budowa hotelu Poleski; 2006 – budowa hotelu Pod Wawelem; 2010 – powstanie kompleksu rekreacyjnego Plaża Kraków; 2010 – budowa Centrum Obsługi Ruchu Turystycznego

Mpzp Błonia Krakowskie	XLIII/559/12 (25.04.2012)	Plan sporządzony	Plan ochrony dla unikalnej otwartej przestrzeni zielonej oraz otwarcia widokowego na Błonia wraz z bezpośrednimi ich sąsiedztwem, z ochroną gabarytu i określonym sposobem kształtowania pierzei ulic	2011 – koniec eksploatacji hotelu Cracovia; początek sporu o nową formę i funkcję obiektu. Wpis obiektu do rejestru zabytków – cel: ochrona przed zburzeniem
Mpzp Obszar Krasickiego– Orawska	XLVII/581/08 (25.06.2008)	LIV/729/12 z 12.09.2012/ 26.10.2012	Brak wskazanych szczegółowych celów sporządzenia planu. Objęty nim obszar znajduje się w cennej przestrzeni, sąsiadującej z Wisłą	2003 – budowa hotelu Wilga
Mpzp Ujście Wilgi	LVII/461/00 (12.07.2000)	CXIII/1127/06 z 21.06.2006/ 17.08.2006	Potrzeba zachowania rezerwy terenów dla „Kanału Krakowskiego” oraz takiego ukierunkowania zagospodarowania terenów w jego sąsiedztwie, aby uwzględnić potrzeby rozwoju, ale nie wykluczyć realizacji kanału	2006 – budowa Apartamentów Ludwinów (2005 – wydanie pozwolenia na budowę)
Mpzp Zabłocie ^b	XXXVI/321/04 (14.01.2004)	CXIII/1156/06 z 28.06.2006/ 20.10.2006	Plan jako element działań rewitalizacyjnych i rozwojowych; ochronny dla zasobów dziedzictwa kulturowego i tożsamości lokalnej	2006 – budowa hotelu Cubus – (decyzja o pozwoleniu na budowę – 2001 r.)
Mpzp Stare Podgórze–Krzesz- mionki	XXI/249/11 (6.07.2011)	XC/1324/13 z 20.11.2013/ 14.12.2013	Cel porządkujący i ochronny ze względu na wysokie wartości kompozycyjne i przyrodnicze	2010 – budowa dwóch bloków przy ul. Parkowej w obszarze dawnej zieleni

^a w dniu 28.06.2013 r. WSA w Krakowie stwierdził nieważność tej uchwały. Orzeczenie nie jest prawomocne; ^b w dniu 23.11.2009 r. WSA w Krakowie stwierdził nieważność części postanowień planu. Wyrok jest prawomocny od 12.01.2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej, wizji lokalnej oraz danych inwestorów.

T. I, s. 54]. Sformułowanie to sugeruje, że ustawa równorzędnie traktuje ważność planu i decyzji WZ, tymczasem w akcie prawnym wyraźnie zaznaczono, że regułą jest uchwalanie planów, zaś wydawanie warunków zabudowy należy traktować jako wyjątek od tej reguły. Cytowaną frazę należy więc uznać za zbyt daleko idącą interpretację aktualnego stanu prawnego, ponieważ daje ona przyzwolenie na wydawanie nawet pojedynczych decyzji, ale mogących przecież mieć znacząco deprecjonujące znaczenie dla ładu przestrzennego. Wskazane dalej kryterium wyboru obszarów możliwych do zagospodarowania na podstawie WZ, jako tych o niskiej dynamice przekształceń oraz niskim stopniu skomplikowania procesów przekształceniowych, nie zawsze w kwestii przestrzeni nasyconej dziedzictwem kulturowym czy cennymi zasobami przyrodniczymi może być uznane za słuszne i prawdziwe. Niepokoić mogą także zapisy dotyczące wydawanych decyzji WZ, w tym tych niezgodnych ze Studium. W zapisach projektu określono dwa obszary objęte rozszerzeniem granic w początkach XX w., tj. Zwierzyniec i Dębniki, jako te, w których liczba decyzji WZ niezgodna z obowiązującym Studium jest największa [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 59]. Biorąc pod uwagę specyfikę zabudowy tych obszarów, można przypuszczać, że większość wydanych WZ dotyczyła albo inwestycji niewielkich, mieszkaniowych, dogęszczających przestrzeni tych prestiżowych lokalizacji w mieście, albo też zabudowy podwórek (dotąd terenów zielonych) stanowiących element składowy zabudowy krakowskich kamienic⁸. W projekcie uznano, że wydane warunki zabudowy dla takich inwestycji w niewielkim stopniu wpływają negatywnie na miasto jako całość. Biorąc także pod uwagę, że niezgodności te mogą dotyczyć zabudowania terenów z zabudowy wyłączonych, należy stwierdzić, że nawet w przypadku

⁸ Należy jednak nadmienić, że niekiedy próby ochrony terenów zielonych przez plan miejscowy kończą się niepowodzeniem. Przykładem jest uchylene części postanowień Uchwały nr XXX/362/11 RMK z 9.11.2011 r. w sprawie uchwalenia MPZP obszaru „Dębniki”. Wyrokiem WSA w Krakowie z 19.07.2013 r. stwierdzona została nieważność ww. uchwały w zakresie jednego z wyznaczonych terenów zielonych (położonych we wnętrzu istniejącej zabudowy kamienic – teren 8ZO, działka nr 426/5). W uzasadnieniu wyroku podano m.in.: „Rozumiejąc (...) w pełni uzasadnione dążenie organów planistycznych do zapobiegania likwidowaniu istniejących enklaw zieleni wewnątrz zabudowanych kwartałów o utrwalonym układzie urbanistycznym, ochrony ich przed zabudową (do czego wprost zmierza skarżąca spółka) oraz zwiększenia standardów i jakości życia mieszkańców poprzez ochronę i urządzenie ogrodów śródblokowych, zieleńców ogrodowych czy też ogrodów przydomowych, wskazać należy, że nie może to następować w oderwaniu od postanowień obowiązującego studium i jego relacji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym stanie rzeczy, przeznaczenie obszaru obejmującego działkę nr [...], oznaczonego w planie jako «8 ZO» pod tereny zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym, nie będących terenami otwartymi, stoi w sprzeczności ze studium” [Wyrok WSA w Krakowie... 2013]. Dodać należy, że rok wcześniej WSA wydał w tej samej sprawie wyrok oddalający skargę, argumentując, że zachodzi zgodność pomiędzy Studium a planem (sygn. II SA/Kr 630/12 WSA w Krakowie z 27.06.2012 r.).

małych inwestycji, ale skupionych przestrzennie, mogą one generować negatywne zjawiska istotne dla miasta, np. kongestię transportową, utratę walorów przyrodniczych czy kulturowych. Zresztą w projekcie zmiany Studium wskazuje się na przykład na istniejące problemy w zakresie ruchu samochodowego z obrzeży dzielnicy Półwie Zwierzynieckie oraz narastające problemy ekologiczne [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 31–32, 116]. Dodać należy, co zauważono także w projekcie zmiany Studium, że obecnie w Polsce mamy do czynienia z sytuacją słabnięcia „zwyczajowych” (a więc niewynikających z obowiązującego prawa) dobrych zasad gospodarowania przestrzenią. Coraz wyraźniejsze stają się interpretacje o jego nieograniczoności (szerzej: [Hołuj 2013, 2014]). Podkreśla się, że wobec braku planów miejscowych miasto jest nieprzygotowane na presję inwestycyjną wynikającą z takiego podejścia [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 6–7, 48]. Projekt [T. I, s. 59] wskazuje także na te cechy decyzji, które dyskwalifikują je jako właściwe do stosowania w obszarze obejmującym najcenniejsze dziedzictwo urbanistyczne i architektoniczne miasta. Są to: niedostosowane gabarytem do istniejącej zabudowy nowe obiekty, zbytne dogęszczanie przestrzeni śródmiejskiej, zabudowa podwórek, niska estetyka budynków, brak strategicznego podejścia do kwestii kształtowania ładu przestrzennego, co wynika z zaniechania przeprowadzania scaleń i podziałów działek, wykorzystywania jedynie stanu zastanego oraz maksymalnego jego dogęszczania. Sformułowania te w pewnym sensie pozostają w opozycji do wskazanego wcześniej fragmentu, w którym stwierdzono, że niektóre tereny mogą być zagospodarowywane poprzez postanowienia zawarte w warunkach zabudowy.

Kolejną istotną kwestią poruszoną w projekcie zmiany Studium jest kolejność uchwalania planów. Słusznie zauważono, że w pierwszym okresie po utracie ważności większości planów miejscowych miasto skupiło się na uchwalaniu opracowań dla obszarów podmiejskich, chcąc m.in. ograniczać negatywne oddziaływanie zjawiska *urban sprawl*⁹. Tym samym jednak centralne przestrzenie Krakowa pozostawione zostały właściwie bez planów miejscowych, ponieważ gmina skierowała możliwe środki i zasoby na przygotowywanie opracowań dla terenów granicznych. Dopiero w ostatnich latach zauważalne jest zwiększone zainteresowanie rdzeniem miasta, co pozostaje w zgodzie z planowanymi w projekcie zmiany Studium kierunkami przeorientowania przestrzennego skupienia terenów, dla których sporządzane będą plany miejscowe [T. I, s. 60, 166, T. II, s. 137]. Taka zmiana w myśleniu o centrum jako obszarze wprawdzie w większości zainwestowanym, ale narażonym jednak na realizację inwestycji w istniejących rezerwach terenu, jest obecnie niezwykle pilną potrzebą. Ciągłe bowiem realizowane są nowe inwestycje, które nie zawsze wpisują się w estetykę

⁹ Do nielicznych wyjątków od tej reguły należy zaliczyć mpzp dla Zabłocia, jednego z ważnych obszarów miasta o silnych przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych.

i gabaryty istniejącej zabudowy. Ponadto wprowadzenie dobrze przygotowanych planów, których zapisy będą wynikać z przemyślanej wizji przyszłości układu funkcjonalnego strefy śródmiejskiej, pozwoliłoby na racjonalne umiejscowienie kolejnych inwestycji centrotwórczych, zwiększających prestiż tej przestrzeni. Sam zaś proces dogęszczania zabudowy stref centralnych realizowałby postulat tworzenia miasta zwartego, w którym przestrzeń wykorzystywana jest racjonalnie i efektywnie.

W odniesieniu do tworzenia nowych centrów w przypadku Krakowa pojawia się kolejny nierozwiązany jak dotąd problem – umiejscowienia zabudowy wysokiej, której obecność przez wielu utożsamiana jest z rozwojem nowoczesnych, metropolitalnych funkcji miejskich. Projekt zmiany Studium odnosi się do tej kwestii w kilku miejscach, w tym uzasadnia analizowane zagadnienie dotyczące braku przygotowywania planów miejscowych dla obszarów centralnych. Zawarto tam dość niepokojące stwierdzenie, w którym wskazano, że opisane ukierunkowanie prac nad planami skupione na peryferiach miasta wynikało także z braku sprecyzowanych poglądów dotyczących przekształcania terenów centralnych [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 58]. Sam zapis projektu bardzo ogólnie wskazuje przyczyny tego stanu, jednak na pewno w katalogu okoliczności, które nie pozwoliły wypracować spójnej polityki przestrzennej dotyczącej rdzenia, znajdują się kwestie związane z lokalizacją obszarów wysokiej zabudowy. Jej proponowane skupienie w projektach zmiany Studium zmieniało swoją lokalizację (np. jedna wersja dopuszczała tę zabudowę na Zabłociu). W projekcie wyłożonym do publicznego wglądu w połowie 2013 r. zawarto odnośnie do tej kwestii następujące sformułowanie: „Strefa śródmiejska Krakowa jest za mała jak na prężnie rozwijające się miasto duże. Przybywające do Miasta liczne nowe funkcje, o centrotwórczym charakterze, wymagają poszerzenia obszaru śródmieścia Krakowa o tereny umożliwiające lokalizację wyższych budynków biurowych i większych kubaturowo kompleksów usługowo-handlowych, hotelowych i konferencyjnych. Pożądane byłoby, aby nowe obszary śródmieścia wytworzyły atrakcyjne przestrzenie publiczne, o wielofunkcyjnym charakterze” [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. I, s. 39–40]. Wskazano też ograniczenia dotyczące lokalizowania obiektów wysokich ze względu na konieczność ochrony charakterystycznych elementów krajobrazu kulturowego, historycznej panoramy i sylwety miasta (realizacja poprzez wyznaczanie w mpzp na podstawie studium lokalizacji do budownictwa wysokiego w miejscach niekolidujących z panoramą miasta) [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. II, s. 55]. Ponadto w ustaleniach dotyczących kształtowania warunków aerosanitarnych zapisano, w jakich przestrzeniach miasta lokalizacja budynków wysokich jest zakazana [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. II, s. 103–104].

Kwestie gabarytów i formy nowo powstających budynków są niezwykle ważne. Polityka przestrzenna gminy może w tym wymiarze mieć pozytywne oddziały-

wanie na planowane inwestycje, ukierunkowując inwestycje tak, aby uwzględniały potrzeby miejsca i otoczenia. Projekt zmiany Studium w bezpośredniej formie odnosi się do tych zagadnień, wskazując na konieczność stosowania formuły konkursowej przy wyborze form nowo powstających obiektów, szczególnie tych o charakterze publicznym. Wskazane w projekcie zmiany Studium cztery grupy obiektów zakwalifikowanych do stosowania takich procedur znajdują się w przestrzeni dawnego Wielkiego Krakowa (zakole Wisły od Ludwinowa po Most Grunwaldzki, sąsiedztwo i otoczenie Centrum Kongresowego, Al. Trzech Wieszczów – obszar Bulwaru Wisły oraz nowe obiekty wyższych uczelni). Rozpatrując kwestie związane z formami zagospodarowania terenów w analizowanym obszarze, należy zwrócić uwagę na inny fragment projektu, który określa ogólne wytyczne, m.in. odnośnie do uzupełnień architektonicznych, ich formy i gabarytu. Po raz kolejny w zapisach projektu pojawiają się ustalenia, które w kontekście obserwowanych zmian deprecjonujących jakość przestrzeni dziedzictwa, należy uznać za pozwalające na zbyt swobodną ich interpretację. W projekcie zapisano: „Istotną zauważalną cechą miasta jest czynnik rosnącego gabarytu budowli, co jednak nie przeszkadza, by Miasto posiadało swój charakter estetyczny, równie współczesny, co i oryginalny. Ten czynnik to cecha twórców poszczególnych obiektów i ich indywidualnego poszukiwania współczesności. To nazwiska twórców są właściwym adresem, a ich obiekty są jedynie świadectwem jakości i standardów kultury i zawodowych umiejętności” [*Projekt zmiany Studium...* 2013, T. II, s. 152]. Tym samym został wprowadzony słuszny zapis, ponieważ faktycznie realizacja obiektów nowoczesnej architektury może stanowić przykład dobrze wkomponowanych nowych zagospodarowań w historycznie ukształtowaną przestrzeń. Nie trudno sobie jednak wyobrazić sytuację, w której zapis ten pozwoli na umieszczenie wśród zasobów cennego dziedzictwa obiektu źle wpasowanego w kontekst, ale sygnowanego nazwiskiem znanego projektanta, co usprawiedliwi niedopasowanie.

Zauważalne jest, że zapisy projektu zmiany Studium rozpatrywane poprzez pryzmat potrzeb obszarów dawnego Wielkiego Krakowa dają z jednej strony obraz planowanych zmian, mogących przyczynić się do uchronienia przez deprecjacją najcenniejszych terenów w mieście. Zwrócić jednak należy uwagę na niefrasobliwość zapisów, które mogą podlegać błędnym interpretacjom. W opracowaniu wskazano już na takie fragmenty, zaś kolejny z nich dotyczy dotąd nie poruszonego tematu – konfliktogenności planowania przestrzennego. W pkt 3 tomu I projektu zmiany Studium zapisano, że działania, które ukierunkowane są na „minimalizację pól konfliktów wynikających z procesów rozwojowych”, stanowią aktywności służące zapewnieniu ładu przestrzennego. Zapis ten wymaga jednak komentarza ze strony autorów, ponieważ może być różnie interpretowany, w zależności od charakteru i celu działania podmiotu czytającego. Konflikty

przestrzenne mają różne podłoże. Jeżeli związane są z utratą przez przestrzeń jej ważnych funkcji, walorów i pojawiają się podmioty czy osoby próbujące odwrócić negatywny trend – wtedy dobrym planowaniem trzeba próbować powstrzymać tę deprecjację, a tym samym zminimalizować lub zupełnie rozwiązać problem. Można także wyobrazić sobie sytuację, w której stroną kreującą konflikt jest deweloper, który chce zwiększyć dopuszczoną intensywność zabudowy. Czy zadaniem planowania przestrzennego jest również łagodzenie takiego konfliktu? W razie odmowy – konflikt nie zostanie rozwiązany, ale decyzja może przyczynić się do zachowania ładu przestrzennego w rejonie. Tym samym kwestia przedmiotu sporu i pobudek działających stron ma kluczowe znaczenie w rozstrzygnięciu, czy dany konflikt trzeba próbować minimalizować, czy raczej zakończyć go zdecydowanym działaniem odmownym. Wspomniany zapis wymaga więc choćby syntetycznego doprecyzowania, wskazującego na kierunki rozwiązywania konfliktów (minimalizowania pól konfliktów) w zależności od ich podłoża i pobudek, jakie kierują skonfliktowanymi stronami. Byłoby to szczególnie ważne dla analizowanych terenów. Obszar zagospodarowanego już w przeważającej mierze dawnego Wielkiego Krakowa daje szczególnie wiele przykładów takich trudnych konfliktów, ponieważ wobec centralnej lokalizacji przestrzeni pozostałe do dnia dzisiejszego tereny niezabudowane lub wykorzystywane ekstensywnie będą pod stałą presją zabudowy. Poszczególne grupy interesu mają często znacząco różniące się opinie dotyczące przyszłego przeznaczenia określonych obszarów. Dobrym przykładem takiej przestrzeni są Małe Błonia. Mppz dla tego niewielkiego, ale bardzo cennego dla miasta i atrakcyjnie położonego obszaru wszedł w życie 3 sierpnia 2013 r.¹⁰ Procedurę przygotowania poprzedziła burzliwa dyskusja, w trakcie której rozważano: pozostawienie dawnej formy użytkowania (ogrody działkowe), stworzenie parku miejskiego lub też nadanie obszarowi nowej funkcji – zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności (co artykułowano było przez właścicieli nieruchomości i niektórych radnych miejskich). W tym przypadku udało się procedurę planistyczną zakończyć z sukcesem. Zaznaczyć należy jednak, że proces poszukiwania kompromisu w sytuacjach kryzysowych jest niekiedy bardzo trudny, lub wręcz paraliżujący prace planistyczne. Taka sytuacja dotyczy krakowskiego Zakrzówka. Jego otoczenie częściowo już zostało zagospodarowane, a procedura planistyczna dla wolnych terenów została wstrzymana. Powoduje to poważne obawy o racjonalność użytkowania tego cennego przyrodniczo terenu w przyszłości wobec planów budowy dużego osiedla mieszkaniowego.

¹⁰ Przyjęty Uchwałą nr LXXIX/1184/13 RMK z dnia 10 lipca 2013 r.

4. Wnioski

Współczesna rola obszarów wchodzących w dawny zasięg granic Wielkiego Krakowa jest znacząca zarówno w wymiarze funkcjonalnym (szczególnie funkcji zewnętrznych), jak i lokalizacyjnym (stanowią rdzeń miasta). Ta swoista relokacja dokonana w ostatnich 100 latach wykreowała nowe potrzeby i wyzwania rozwojowe. Analizowany obszar jest niezwykle cenny ze względu na zgromadzone znaczące zasoby dziedzictwa materialnego. Połączenie istnienia walorów funkcji, lokalizacji i historycznego zagospodarowania powoduje, że analizowana przestrzeń jest bardzo ważna w wymiarze wartości dziedzictwa i w sensie czysto ekonomicznym, co znajduje swoje przełożenie na ceny nieruchomości, ale także skutkuje znaczącym zainteresowaniem inwestorów. Historia zagospodarowywania tej przestrzeni w ostatnich dziesięciu latach wskazuje na istnienie presji inwestycyjnej, często prowadzącej do niekorzystnych zmian w przestrzeni oraz konfliktów społecznych. Stąd też polityka przestrzenna miasta dotycząca tego terenu powinna w odpowiedzialny długookresowo sposób ukierunkowywać potrzeby przekształceń w obecnym centralnym obszarze miasta. Nawet bowiem wysoce zagospodarowane tereny miejskie pozostają przestrzenią ciągłych zmian, tak jak zmieniają się potrzeby użytkowników ośrodka. Co więcej, wobec spadającej jakości powietrza w mieście kwestie utrzymania istniejących terenów zielonych (zwłaszcza w centrum) wychodzą dalece poza rozważania dotyczące historii miejsca. Już w początkach XX w. podnoszono, że miasta potrzebują „miejsca, światła i powietrza”. Współcześnie, przy znacznie większej i intensywniej użytkowanej przestrzeni zurbanizowanej miasta te postulaty stały się jeszcze bardziej istotne. Dziedzictwo zagospodarowanej przestrzeni urosło zaś do rangi zasobu ekologicznego, który jednak pozostaje pod ciągłą presją rynku nieruchomości. Zobrazowaniem tego zjawiska jest niedawne przecięcie pasma zieleni Młynówki Królewskiej, stanowiącej jeden z korytarzy przewietrzania miasta, zabudową mieszkaniową.

Ukierunkowanie zmian w obszarze dawnego Wielkiego Krakowa stanowi obecnie, podobnie jak przed stu laty, wyzwanie dla władz miasta. W początkach wieku pierwszą potrzebą było wytyczenie zasad, początkowo ogólnych, potem uszczegółowianych, które wskazywały nowym przestrzeniom miasta ich funkcje i formy zagospodarowania. W przypadku niepodjęcia szybkich działań w tym zakresie miasto po zdjęciu ograniczeń wynikających z rewersów demolacyjnych i przy wzrastającej dynamice zabudowy i liczby mieszkańców, pogrążyłoby się w przestrzennym chaosie. Władze miejskie muszą – podobnie jak kiedyś – poszukiwać mechanizmów skutecznej ochrony stref granicznych przed niekontrolowanym zagospodarowaniem. Obok tej grupy problemów muszą też jednak w jasny sposób określić priorytety kształtowania obszarów centralnych. Dużą rolę, choć niewystarczającą, odgrywa w tym wymiarze Studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. Nie rozwiązuje wszystkich problemów, jest tylko elementem systemu planistycznego, ale elementem bardzo ważnym. Zawarte w nim ustalenia powinny zarysowywać wizję przyszłości miasta w wymiarze przede wszystkim przestrzennego rozmieszczenia kluczowych funkcji ośrodka. W dalszej kolejności od tego ogólnego dokumentu oczekuje się wskazywania precyzyjnych wytycznych dla miejskich służb planistycznych, dlatego też w zapisach nie powinien on zawierać sformułowań stanowiących przepustkę do rozmaitych interpretacji. W szczególności jeżeli gmina funkcjonuje w środowisku prawnym znacząco deprecjonującym możliwości jej faktycznego oddziaływania na przestrzeń, maksymalne wykorzystanie posiadanych instrumentów jest koniecznością. Niezbędnym uzupełnieniem systemu planistycznego w dalszej kolejności są plany miejscowe, które wyprzedzając dowolne działania użytkowników miasta, odcinają możliwość wprowadzania nowych zagospodarowań z zastosowaniem ułomnej i szkodliwej formuły prawnej warunków zabudowy.

Literatura

- Gzell S. [2002], *Planowanie miast: doświadczenia dzisiejsze w jutrzejszym mieście* [w:] *Gospodarka przestrzenna polskich miast i wsi*, red. W. Czarnecki, M. Proniewski, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Hołuj D. [2013], *Options of using the Local Plan of Land use Development to Administer Changes in the Areas of Historic Urban Foundations: The Example of Polish Large Cities*, materiały konferencyjne „The 2nd Heritage Forum of Central Europe in Krakow”, Kraków.
- Hołuj D. [2014], *Wizje planistów a oczekiwania użytkowników przestrzeni miejskiej w wybranych obszarach polskich metropolii* [w:] *Społeczna odpowiedzialność w procesach zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi*, red. T. Markowski, D. Staszcz, Biuletyn KPZK, z. 253, Warszawa.
- Korzeniak G. [2011], *Planowanie przestrzenne w systemie planowania procesów rozwojowych miast* [w:] *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, IRM, Kraków.
- Korzeniak G., Arvay-Podhalańska E. [2011], *Ocena systemu i praktyki planowania przestrzennego z punktu widzenia zintegrowania planowania rozwoju* [w:] *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, IRM, Kraków.
- Lorens P. [2002], *Koncepcja budowy systemu zarządzania przestrzenią miasta w warunkach polskich* [w:] *System zarządzania przestrzenią miasta*, red. P. Lorens, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Gdańsk.
- Markowski T., Marszał T. [1996], *Problemy planowania przestrzennego w świetle doświadczeń europejskich* [w:] *Gospodarka przestrzenna i zarządzanie miastem. Z perspektywy doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, red. T. Marszał, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Mikułowski W. [2012], *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej* [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J.W. Czaputowicz, KSAP, Warszawa.

- Parysek J.J. [2012], *Współczesne miasta i problemy ich funkcjonowania oraz rozwoju* [w:] *Kształtowanie przestrzeni miejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. J.J. Parysek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań–Kalisz.
- Potoczek A., Jachowicz S. [2005], *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej, Toruń–Warszawa.
- Projekt zmiany Studium Uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* [2013], Tom I – Uwarunkowania; Tom II – Zasady i kierunki polityki przestrzennej; Tom III – Wytyczne do planów miejscowych, wyłożony do publicznego wglądu w dniach 18 czerwca–29 lipca 2013 r.
- Szmytkowska M. [2008], *Kształtowanie nowych funkcji centrów czy symptomy kryzysu ulic „salonów miast”?* [w:] *Szata informacyjna miasta*, red. B. Jałowicki, W. Łukowski, Scholar, Warszawa.
- Uchwała nr CXIII/1127/06 RMK z dnia 21.06.2006 r
- Uchwała nr CXIII/1156/06 RMK z dnia 28.06.2006 r.
- Uchwała nr XVIII/229/07 RMK z dnia 4.07.2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa”.
- Uchwała nr XLIII/559/12 RMK z 25.04.2012 r
- Uchwała nr LIV/729/12 RMK z dnia 12.09.2012 r.
- Uchwała nr LVIII/775/12 RMK z dnia 10.10.2012 r.
- Uchwała nr LVIII/776/12 RMK z dnia 10.10.2012 r.
- Uchwała nr LIX/814/12 RMK z dnia 24.10.2012 r.
- Uchwała nr LIX/815/12 RMK z dnia 24.10.2012 r.
- Uchwała nr LXXXI/1240/13 RMK z dnia 11.09.2013 r.
- Uchwała nr XC/1324/13 RMK z 20.11.2013 r.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19 lipca 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 710/13).
- Zarządzenie Nr 2621/2013 Prezydenta M. Krakowa z 9 września 2013 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Stare Podgórze–Krzemionki”.

Urban Spatial Planning Documents in the Context of Functional and Spatial Changes in the Former Greater Cracow

The article assesses the usefulness of documents in the field of spatial planning for change management in heritage cities. The analysis was carried out on the basis of the Cracow borders of Greater Cracow, which were created by the inclusion of the neighbouring municipalities in the early twentieth century. Today, this space is the core of the city. This implies certain consequences associated with investment pressure in a space that is already heavily invested in. The author of the study shows that despite the many drawbacks that the system of spatial planning in Poland has, it should be possible to take maximum advantage of legal solutions to direct changes in the valuable areas. The analysis indicates those aspects of spatial policy which should be particularly taken into account in heritage cities. The thesis is supported with specific examples of the consequences of actions that were taken – or not taken – in the past.

Keywords: Cracow, spatial planning, change management, spatial policy, Greater Cracow.