

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

Gospodarka i przestrzeń

Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-457-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Dariusz Głuszczyk: Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy	11
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor: Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego	23
Piotr Hajduga: Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty	37
Amelia Kin: Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy	54
Beata Kisielewicz: Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty	62
Dorota Korenik: Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy	72
Aleksandra Koźlak: Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce	83
Agnieszka Krześ: Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego	93
Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka: Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi	104
Florian Kuźnik: Polityka miejska regionu przemysłowego	120
Henryk Łabędzki, Mirosław Struś: Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce	136
Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
Magdalena Łyszkiewicz: Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
Marian Maciejuk: Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
Katarzyna Miszczak: Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym	182
Monika Musiał-Malago: Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa	199
Mirosława Marzena Nowak: Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska	213

Monika Paradowska: Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
Andrzej Raczyk: Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego	236
Małgorzata Rogowska: Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
Karolina Rosomacha: Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej	254
Dorota Rynio: Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE	263
Alicja Słodczyk: Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego	274
Mirosław Struś, Henryk Łabędzki: Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
Monika Szymura: Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy	294
Eugeniusz Wojciechowski: Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii	315

Summaries

Dariusz Głuszczyk: Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor: Bio-economy and marketing management in selected local government units	36
Piotr Hajduga: Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
Amelia Kin: Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
Beata Kisielewicz: Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
Dorota Korenik: Forms of influence of regional government on the regional financial sector	82
Aleksandra Koźlak: Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
Agnieszka Krześ: Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka: The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas	119
Florian Kuźnik: Urban policy in a post-industrial region	133
Henryk Łabędzki, Mirosław Struś: Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems	157
Magdalena Łyszkiewicz: Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act	170
Marian Maciejuk: Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period	181
Katarzyna Miszczak: Social capital, human capital and creative capital in economic development	198
Monika Musiał-Malago: The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow	212
Mirosława Marzena Nowak: Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland	222
Monika Paradowska: Innovations as a determinant of sustainable urban transport development	235
Andrzej Raczyk: Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study	244
Małgorzata Rogowska: The quality of public space in agglomeration	253
Karolina Rosomacha: The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic	262
Dorota Rynio: Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU	273
Alicja Słodczyk: Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
Mirosław Struś, Henryk Łabędzki: The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland	293
Monika Szymura: Protection of authors' rights in knowledge-based market economy	303
Eugeniusz Wojciechowski: Economic dimension of public administration ...	314
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises	326

Monika Musiał-Malago

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

STAN ZAAWANSOWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINACH NA PRZYKŁADZIE MIASTA KRAKOWA

Streszczenie: Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gmin są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których prawne umocowanie oraz charakter decydują o skuteczności tej polityki. Pokrycie terytorium gminy obszarami planistycznymi pozwala ocenić, w jakim stopniu polityka ta jest realizowana. Obecnie, po 10 latach od utraty mocy ogólnego i szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego obszar Krakowa jest pokryty w powyżej 36% obowiązującymi planami. Na pozostałych terenach inwestycje budowlane są realizowane w oparciu o decyzje administracyjne. Celem niniejszego opracowania jest analiza dokumentów planistycznych określających politykę przestrzenną gminy Kraków.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lokalna polityka przestrzenna, instrumenty planowania przestrzennego.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.16

1. Wstęp

Planowanie miejscowe stanowi istotny czynnik w procesie kształtowania porządku przestrzennego i ochrony wartości decydujących w znacznej mierze o atrakcyjności miasta. Zgodnie z zapisami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. głównym podmiotem, który odpowiada za zarządzanie przestrzenią jest gmina. Ponadto gmina prowadzi działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w oparciu o inne niezbędne akty normujące niniejszy proces (m.in. ustawę o gospodarce nieruchomościami, o ochronie przyrody, o finansach). Podstawowymi instrumentami służącymi do realizacji polityki przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego gminy są Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Celem niniejszego opracowania jest analiza dokumentów planistycznych określających politykę przestrzenną gminy Kraków od momentu wprowadzenia Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu z 2003 r.

2. Instrumenty planowania przestrzennego gminy

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy leży w gestii samorządów gminnych. Najważniejszym dokumentem z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Zadaniem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym zasad zagospodarowania przestrzennego¹. W dokumencie tym należy uwzględnić instrumenty polityki przestrzennej, które obejmują sfery planistyczne i lokalizacyjne, przedsięwzięcia celu publicznego, mienie komunalne i jego zagospodarowanie, współpracę z administracją szczebla wyższego oraz z sąsiednimi gminami. Studium, do którego uchwalenia wszystkie gminy są zobowiązane, obejmuje zasięgiem opracowania cały obszar gminy. Studium określane jest jako akt prawny wewnątrznie obowiązujący, co znaczy, że dotyczy on relacji pomiędzy organami samorządu terytorialnego. Jest on tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, którego zapisy wiążą tylko organy administracji przy opracowywaniu planów miejscowych².

Drugim istotnym dokumentem opracowywanym przez władze gminy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe uchwalane są stosownie do potrzeb dla wybranych obszarów gminy. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią one przepisy gminne ustalające m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Do zadań planów miejscowych należy w szczególności ustanowienie regulacji prawnych i standardów, które zapewniają jakość przestrzeni miasta, ochronę interesów publicznych oraz warunki prawno-przestrzenne rozwoju, w tym realizacji inwestycji³. Zatem jest on aktem regulującym zasady planowania, kształtowania i gospodarowania przestrzenią gminy.

W końcu 2011 r. w Polsce obowiązywało 40 171 planów miejscowych, czyli o ok. 41% więcej niż w 2004 r. Całkowita powierzchnia kraju pokryta planami miejscowymi kształtowała się na poziomie 8496,3 tys. ha, tj. 27,2%. W stosunku do 2004 r. nastąpił wzrost pokrycia powierzchni kraju planami miejscowymi o 57,6%. Szczególny wzrost liczby mpzp widoczny był w miastach na prawach powiatu. W analizowanych latach ich liczba wzrosła o 63,5%. Obowiązujące w 2011 r. 4272 plany miejscowe miast na prawach powiatu obejmowały łącznie powierzchnię 279,4 ha, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2004 r. (wzrost o 118,8%). W miastach

¹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 59.

² A. Radzimski, *Rola planowania miejskiego na przykładzie budownictwa mieszkaniowego w Poznaniu*, [w:] T. Markowski, P. Zuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia PAN KPZK”, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 184.

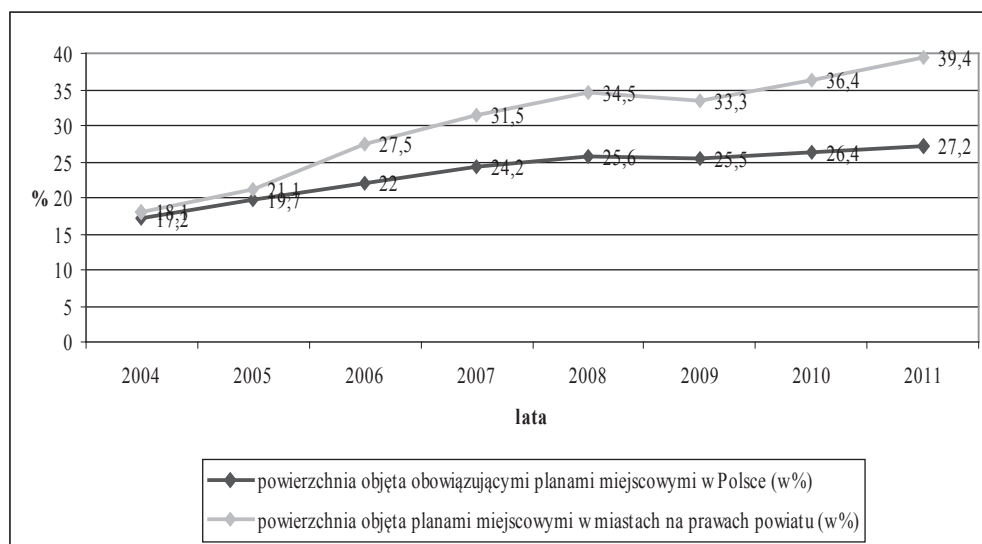
³ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* przyjęte Uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r., zmienione Uchwałą nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r., s. 225, www.bip.krakow.pl.

na prawach powiatu pokrycie planistyczne wzrosło z 18,1% w 2004 r. do 39,4% w 2011 (tab. 1, rys. 1).

Tabela 1. Liczba i powierzchnia objęta obowiązującymi planami miejscowymi w latach 2004-2011

Lata	Liczba obowiązujących planów miejscowych		Powierzchnia objęta obowiązującymi mpzp w Polsce		Powierzchnia objęta obowiązującymi mpzp w miastach na prawach powiatu	
	w Polsce ogółem	w tym w miastach na prawach powiatu	w ha	w %	w ha	w %
2004	28 567	2613	5390,8	17,2	127,7	18,1
2005	29 642	2788	6167,7	19,7	148,7	21,1
2006	31 620	3084	6872,4	22,0	194,3	27,5
2007	33 360	3350	7557,1	24,2	222,2	31,5
2008	35 885	3883	8007,9	25,6	243,9	34,5
2009	36 302	3864	7962,4	25,5	235,1	33,3
2010	38 184	4028	8242,5	26,4	258,4	36,4
2011	40 171	4272	8496,3	27,2	279,4	39,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach* (od 2004 do 2011 r.), Ministerstwo Infrastruktury, www.transport.gov.pl.



Rys. 1. Powierzchnia pokrycia planami miejscowymi ogółem w Polsce i w miastach na prawach powiatu w latach 2004-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Gospodarka przestrzenna na poziomie gminy realizowana jest także poza działaniem planowym. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawanej na podstawie przepisów odrębnych. Ustawa przewiduje dwie kategorie zagospodarowania, w zależności od charakteru inwestycji⁴:

- lokalizację inwestycji celu publicznego, którą ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULI);
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla pozostałych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (WZ).

Wymienione decyzje nie są jednak aktami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, nie rozstrzygają również o przeznaczeniu terenu. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są administracyjne. Są one oparte na przepisach prawa administracyjnego oświadczenia woli organu wykonującego zadania administracji państwowej. Dotyczą sytuacji prawnej konkretnie oznaczonej strony w indywidualnie oznaczonej sprawie. Decyzja o warunkach zabudowy odnosi się do inwestycji niepublicznych, czyli takich, które nie są inwestycjami celu publicznego w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe tylko w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej *Ustawy o gospodarce nieruchomościami*, zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,
- teren ma dostęp do drogi publicznej,
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi”⁶.

Druga z wymienionych decyzji lokalizacyjnych odnosi się do inwestycji celu publicznego. Tego rodzaju inwestycją jest działanie o znaczeniu zarówno lokalnym, jak i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wśród tego rodzaju inwestycji wymienia się m.in.:

⁴ *Raport o stanie miasta 2011*, s. 27-28, www.bip.krakow.pl.

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2012, nr 0, poz. 1528, art. 6.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2012, nr 0, poz. 647, art. 61.

remonty i budowę dróg publicznych, urządzeń i obiektów transportu publicznego, budowę i utrzymywanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, gazów i płynów, utrzymywanie i budowę publicznych urządzeń przeznaczonych do zaopatrywania ludności w wodę, przesyłania i oczyszczania ścieków, gromadzenia i utylizacji odpadów, ponadto utrzymywanie i budowę budynków i pomieszczeń dla organów administracji, obiektów ochrony zdrowia, sądów, prokuratur, państwowych szkół wyższych i szkół publicznych, urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego przeprowadzane jest postępowanie, które polega na analizie zasad i warunków zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, a także stanu prawnego i faktycznego obszaru, na którym będzie realizowana inwestycja.

3. Planowanie przestrzenne w Krakowie

Polityka zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa w okresie od II wojny światowej do końca XX wieku opierała się na obowiązkowo sporządzanych kolejnych planach ogólnych zagospodarowania przestrzennego. Stanowiły one podstawowy dokument planistyczny, który regulował rozwój przestrzenny na terenie miasta Krakowa⁷. Do końca 2002 r. w Krakowie obowiązywał Miejskowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa uchwalony w 1994 r. i sporządzony na podstawie Ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. Pod koniec 2002 r. plany sporządzone na podstawie ww. ustawy i wcześniejsze przestały obowiązywać.

Obecnie gmina miejska Kraków prowadzi działania w zakresie planowania przestrzennego w oparciu o Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z podstawowych dokumentów sporządzanych na tym poziomie jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, będący podstawą tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te z kolei określają zasady kształtowania przestrzeni w gminie. Opracowywane plany miejscowe muszą być zgodne z ustaleniami zawartymi w stu-

⁷ Plany miasta Krakowa: Plan Ogólny Krakowa z 1939 r. opracowany przez K. Dziewońskiego, Plan Ogólny Krakowa z 1949 r. opracowany przez Oddział Planowania Przestrzennego Wydziału Budowlanego Zarządu Miejskiego pod kierunkiem T. Pieli, Plan Ogólny Krakowa z 1953 r. opracowany przez Pracownię Planu Ogólnego Krakowa pod kierunkiem A. Ptaszyckiej, Plan Ogólny Krakowa z 1956 r. opracowany przez Miejską Pracownię Urbanistyczną pod kierunkiem A. Ptaszyckiej, Plan Ogólny Krakowa z 1958 r. opracowany pod kierunkiem Z. Karakiewicza, Plan Ogólny Krakowa z 1966 r. opracowany przez Miejską Pracownię Urbanistyczną pod kierunkiem S. Hagara, Plan Ogólny Krakowskiego Zespołu Miejskiego z 1977 r. opracowany pod kierunkiem K. Seiberta, Miejskowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa z 1988 r. opracowany pod kierunkiem Z. Ziobrowskiego, Miejskowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa (zmiana Planu – Etap II) z 1994 r. opracowany pod kierunkiem Z. Ziobrowskiego – informacje o planach miasta Krakowa opracowano na podstawie: Z. Ziobrowski, *Plany Rozwoju Krakowa – ich uwarunkowania i efekty przestrzenno-funkcjonalne*, „Folia Geographica” 1996, vol. XXVII-XXVIII 1994-1995.

dium, które obrazuje aktualne dążenia urbanistyczne gminy oraz aktualne projekty inwestycyjne⁸.

Aktualnie dla Krakowa obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte Uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r., zmienione Uchwałą nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r. Jego rolą jest kształtowanie i wykładnia polityki rozwoju przestrzennego miasta Krakowa, koordynacja i zapewnienie spójności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz określenie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Studium wśród głównych celów zagospodarowania przestrzennego wskazuje na:

- intensyfikację istniejącego zainwestowania w strefie miejskiej,
- tworzenie zwartych zespołów zabudowy,
- kształtowanie zrównoważonej, wielofunkcyjnej struktury przestrzennej,
- zapewnienie spójnego systemu transportowego,
- zapewnienie równomiernego dostępu mieszkańców miasta do podstawowych usług publicznych,
- tworzenie walorów konkurencyjności miasta⁹.

W 2007 r., po dokonaniu oceny studium pod kątem aktualności, Rada Miasta Krakowa podjęła decyzję o konieczności jego zmiany (Uchwała nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa). Ocena aktualności studium, stanowiąca załącznik do uchwały o potrzebie jego zmiany, została przygotowana przez Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa. Stwierdzono w niej m.in., że od 2003 r. uwarunkowania rozwoju przestrzennego Krakowa zmieniły się. Miało na to wpływ m.in. wstąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej, powstanie miejsca kultu o zasięgu światowym – Sanktuarium Bożego Miłosierdzia oraz planowanego wówczas Centrum Jana Pawła II „Nie lękajcie się”, likwidacja strefy Huty im. T. Sendzimira, istnienie kompleksu zagadnień komunikacyjnych wynikających ze zmiany przebiegu trasy S-7, zmiana w zasięgach ochrony terenów cennych przyrodniczo¹⁰. Cele i wizja rozwoju miasta określone w opracowaniu wykazują częściową nieaktualność, dlatego też stały się przedmiotem prac nad zmianą tego dokumentu.

Polityką przestrzenną na terenie miasta Krakowa zajmuje się Biuro Planowania Przestrzennego. Powstało ono po wyodrębnieniu z Wydziału Architektury i Urba-

⁸ W 2002 r. utracił ważność ostatni plan zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. dla całego obszaru administracyjnego miasta Krakowa.

⁹ *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego...*, s. 11.

¹⁰ J.M. Chmielewski, *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2010, s. 11.

nistyki ówczesnego Oddziału Planowania Przestrzennego¹¹. W zakresie prac planistycznych funkcjonowanie Biura Planowania Przestrzennego opiera się w znacznym stopniu na Programie Sporządzania Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego¹².

Na podstawie danych Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa w końcu 2003 r. w Krakowie obowiązywało 12 planów miejscowych, które zajmowały zaledwie 795 ha powierzchni miasta. W sumie powierzchnia miasta objęta planami miejscowymi stanowiła niewielki procent: 2,4% obszaru administracyjnego Krakowa. W końcu 2011 r. w Krakowie obowiązywało już 86 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czyli o 74 plany więcej niż w 2003 r. Całkowita powierzchnia pokryta planami miejscowymi wzrosła o 11 000,5 ha w stosunku do analizowanego 2003 r. i wynosiła 11 795 ha. Plany te obejmowały 36,1% ogólnej powierzchni miasta (tab. 2). W okresie objętym oceną powierzchnia Krakowa pokryta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wzrosła prawie 15-krotnie. Największy przyrost pokrycia obszarów miasta planami miał miejsce w 2005 r. (wzrost o ponad 100% w stosunku do roku poprzedniego), najniższy zaś w 2008 r. (zaledwie o 1,3%; zob. tab. 2).

Nie jest możliwe dokładne prognozowanie, jak będzie w kolejnych latach następował przyrost planów miejscowych. Aktualnie trwające procedury planistyczne są na różnych etapach zaawansowania, a czas sporządzania planu przeważnie wynosi kilka lat.

Liczbę projektów planów miejscowych należy zestawzić z informacją na temat liczby podjętych uchwał odnośnie do przyjęcia planów miejscowych. Liczba podjętych uchwał jest bowiem zdecydowanie mniejsza niż liczba projektów planów. W 2011 r. dla terytorium Krakowa uchwalono 11 planów miejscowych, które zajmowały łącznie 2260,6 ha. W badanym okresie widoczny jest wzrost liczby planów miejscowych uchwalanych w każdym roku. Najwięcej, bo aż 18 planów, uchwalono w 2010 r. Obszary nimi pokryte zajmowały 4130,2 ha, co stanowiło 12,6% powierzchni miasta. Powierzchnia objęta obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi w 2011 r. jest ponad 6-krotnie większa od sumy powierzchni planów uchwalonych w 2003 r. (wzrost o 1923,7 ha; tab. 2).

W końcu 2011 r. w Krakowie w formie projektowej znajdowało się 59 planów miejscowych. Zajmowały one łącznie 5423,2 ha. Całkowita powierzchnia miasta objęta planami w trakcie sporządzania wyniosła 16,6%. Najwięcej miejscowych planów w trakcie sporządzania było w 2007 r. i zajmowały one ponad 54% powierzchni Krakowa. Od tego czasu na terenie Krakowa widoczna jest tendencja spadkowa dotycząca liczby planów miejscowych w trakcie sporządzania. I tak w 2008 r. uchwalono 68 planów, w 2009 r. 52 plany, a w 2010 r. 41 planów. W 2011 r. ponownie wzro-

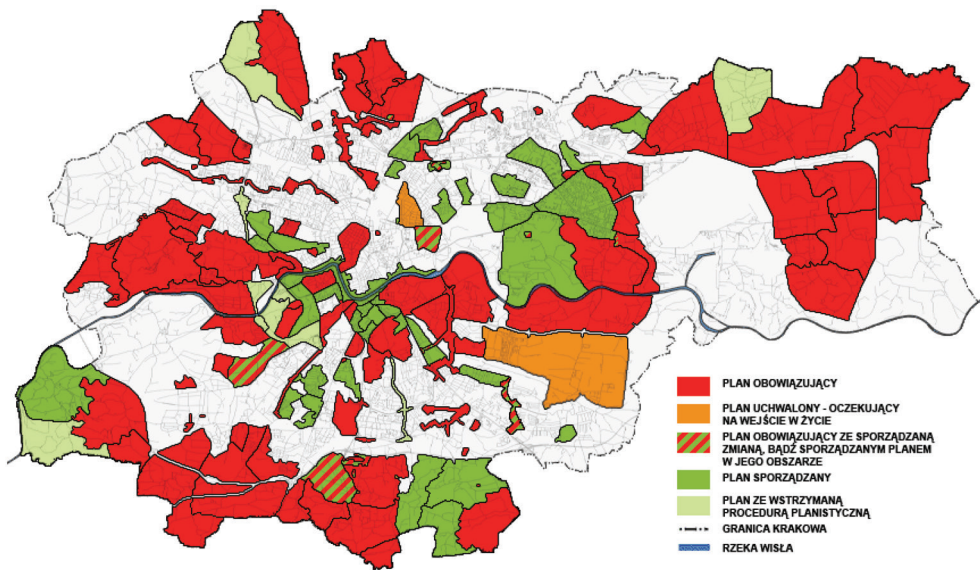
¹¹ Na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 listopada 2003 r.

¹² Program przedstawił Prezydent Miasta Krakowa na sesji Rady Miasta Krakowa dnia 8 października 2003 r.

Tabela 2. Obszary na terenie Krakowa posiadające plany miejscowe (uchwalone i w trakcie sporządzania) w latach 2003-2011

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Powierzchnia miasta objęta obowiązującymi planami miejscowymi (w ha)	794,6	903,9	1843,1	3 504,6	4 546,8	4 605,9	6 304,1	10 310,2	11 795,1
Powierzchnia miasta objęta mpzp (w %)	2,4	2,8	5,6	10,7	13,9	14,0	19,3	31,5	36,1
Obowiązujące plany miejscowe (ilość)	12	17	23	37	45	51	63	79	86
Powierzchnia miasta objęta planami miejscowymi w trakcie sporządzania (w ha)	3344,7	9538,4	9931,3	11 278,5	17 746,1	13 271,7	10 786,7	6 489,1	5423,2
Powierzchnia miasta objęta mpzp w trakcie sporządzania (w %)	10,2	29,2	30,4	34,5	54,3	40,6	33,0	19,9	16,6
Plany miejscowe w trakcie sporządzania (ilość)	34	69	61	62	83	68	52	41	59
Powierzchnia miasta objęta planami miejscowymi uchwalonymi w danym roku (w ha)	336,9	68,0	939,2	1 661,5	1 211,2	350,9	2 298,6	4 130,2	2260,6
Powierzchnia miasta objęta mpzp uchwalonymi w danym roku (w %)	1,0	0,2	2,9	5,1	3,7	1,1	7,0	12,6	6,9
Plany miejscowe uchwalone w danym roku (ilość)	2	5	6	14	9	7	15	18	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl.



Rys. 2. Miejsce plany zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Krakowa

Źródło: <http://planowanie.um.krakow.pl/bpp/> (12.06.2012).

sła liczba planów będących w fazie realizacji. Od 2007 r. wraz z ogólnym spadkiem liczby sporządzanych planów zmniejszyła się również powierzchnia miasta pokryta tymi planami, tj. od 40,6% do 16,6% (tab. 2). Należy jednak zaznaczyć, iż wskaźnik powierzchni planów miejscowych projektowanych nie oznacza wzrostu całkowitej powierzchni objętej obowiązującymi planami, gdyż plany w trakcie sporządzania mogą obejmować części istniejących już planów miejscowych.

W polskim systemie planistycznym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanej na podstawie przepisów odrębnych.

Według danych Biura Planowania Przestrzennego Miasta Krakowa w latach 2003-2011 na terenie Krakowa wydano 4312 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (prawie czterokrotny wzrost). W 2011 r. miasto wydało łącznie o 3244 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu więcej (wzrost o ok. 304%) niż w roku 2003. Spośród wszystkich decyzji, najwięcej, bo aż 1865, dotyczyło przebudowy, nadbudowy czy rozbudowy obiektów i był to wzrost ponad 4-krotny w stosunku do 2003 r. (o 337%; zob. tab. 3).

Znaczny wzrost decyzji o WZ odnotowano również w przypadku dla usług komercyjnych (ponad 6-krotnie więcej niż w roku 2003); najmniejszy dotyczył parkin- gów (w 2003 r. 26 decyzji, w 2011 zaledwie 3 więcej).

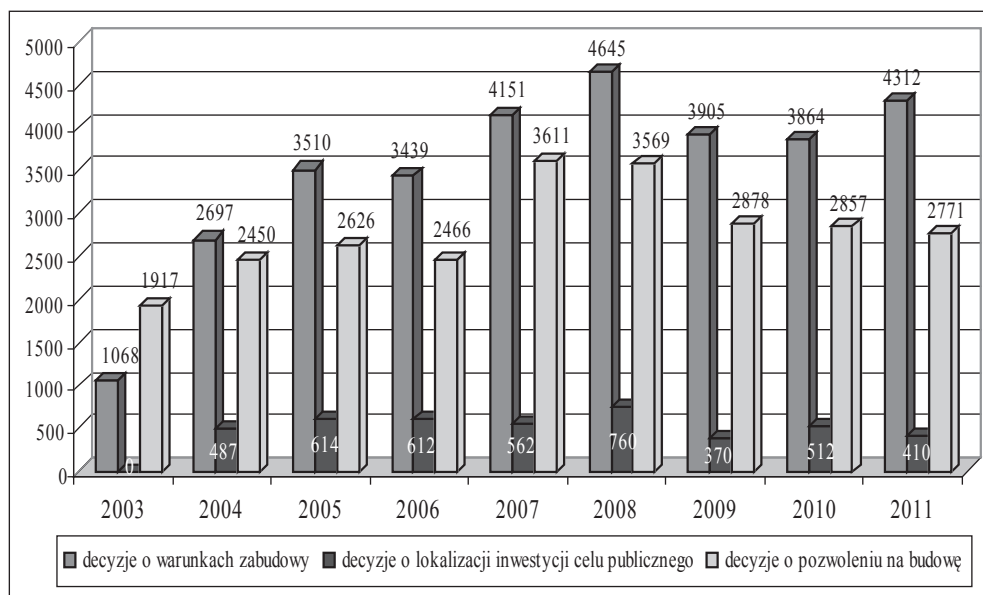
Tabela 3. Decyzje o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz pozwoleniu na budowę w mieście Krakowie w latach 2003-2011

Wyszczególnienie		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Decyzje o warunkach zabudowy ogółem		1068	2697	3510	3439	4151	4645	3905	3864	4312
w tym	budynki jednorodzinne	224	425	696	850	1285	1338	1268	1191	1320
	budynki wielorodzinne	81	93	160	554	627	509	319	208	200
	usługi publiczne	102	47	54	99	87	211	77	127	135
	usługi komercyjne	37	76	115	278	278	238	306	217	241
	obiekty przemysłowe	3	8	60	113	83	19	13	11	48
	garaże	33	38	78	96	50	85	64	76	88
	parkingi	26	24	29	45	36	39	26	20	29
	sieci uzbrojenia i przyłącza	135	487	471	490	540	533	452	451	386
	inne	427	1499	1847	914	1165	1653	1380	1563	1865
Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego ogółem		–	487	614	612	562	760	370	512	410
Decyzje o pozwoleniu na budowę ogółem		1917	2450	2626	2466	3611	3569	2878	2857	2771
w tym	budynki jednorodzinne	172	370	266	343	922	913	596	642	480
	budynki wielorodzinne	41	239	65	128	637	477	91	106	93
	usługi publiczne	22	133	20	25	284	291	18	33	51
	usługi komercyjne	57	78	42	20	92	63	45	55	47
	obiekty przemysłowe	10	6	80	13	87	60	32	16	14
	garaże	37	29	29	39	46	36	24	32	31
	parkingi	52	14	9	15	14	4	5	1	0
	sieci uzbrojenia i przyłącza	731	119	239	96	570	621	352	310	332
	inne	795	1462	1876	1787	959	1104	1715	1662	1723

– brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl; *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych...*; S. Musiał, M. Musiał-Malago, *Ruch budowlany w Krakowie*, Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, www.mrn.pl (18.07.2012).

W okresie objętym oceną obserwuje się wzrost liczby decyzji o warunkach zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych: w 2011 r. 1320 decyzji, tj. o 1096 więcej niż w 2003 r. Tendencja rosnąca utrzymywała się do 2008 r.: 1338 pozytywnych decyzji, tj. ok. 6-krotnie więcej niż w roku 2003. W 2009 i 2010 r. nastąpił nieznaczny spadek liczby wydanych decyzji w porównaniu z latami wcześniejszymi. Spowodowane to było m.in. zmianami przepisów z zakresu ochrony środowiska, nakładającymi wymóg wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy na budynki wielorodzinne odnotowano zaledwie 2,5-krotny ich wzrost. Najwięcej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, tj. 627, wydano w 2007 r. Od 2008 r. miał miejsce spadek ich liczby (tab. 3, rys. 3).

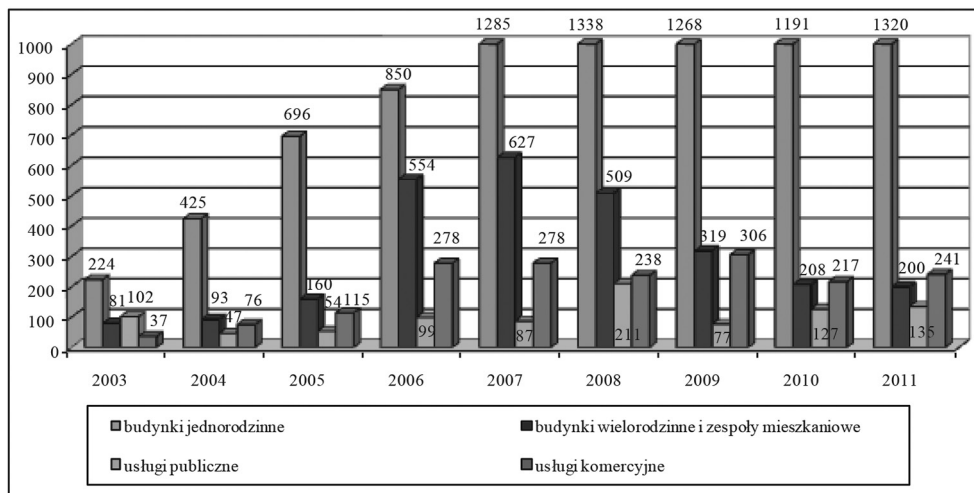


Rys. 3. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o pozwoleniu na budowę w Krakowie w latach 2003-2011

Źródło: opracowanie własne.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów przemysłowych charakteryzowała się tendencją rosnącą do 2006 r., od 2007 r. rysuje się sytuacja odmienna. I tak w następnych latach wskaźnik ten wynosił: w 2008 r. – 19, 2009 – 13, 2010 – 11 decyzji. W 2011 r. nastąpił ponowny wzrost. W latach 2003-2011 liczba wydanych decyzji wzrosła 16-krotnie (tab. 3).

W 2011 r. całkowita liczba pozwoleń na budowę wzrosła prawie 1,5-krotnie. Wzrost liczby pozwoleń na budowę w latach 2003-2011 dotyczył inwestycji związanych z przebudową, nadbudową czy rozbudową obiektów (o 928 więcej niż w 2003 r.), a następnie budownictwa mieszkaniowego, zarówno jednorodzinne, jak i wielorodzinne, oraz usług publicznych i obiektów przemysłowych (tab. 3). W 2011 r. nie wydano jedynie pozwoleń na budowę parkingów. W pozostałych przypadkach liczba pozwoleń na budowę spadała (tab. 3, rys. 3).



Rys. 4. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla poszczególnych kategorii obiektów w latach 2003-2011

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Pokrycie miasta mpzp w największych miastach Polski

	Liczba mpzp			Powierzchnia miasta objęta obowiązującymi mpzp (w ha)			Powierzchnia miasta objęta mpzp (w %)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Łódź	46	46	51	1 337	1 337	1 564	4,6	4,6	5,3
Poznań	111	124	137	6 656	7 566	8 222	25,4	28,9	31,4
Wrocław	242	264	291	12 010	13 114	13 497	41,0	44,8	46,1
Warszawa	163	181	188	12 089	14 360	14 882	23,4	27,8	28,8
Kraków	63	79	86	6 304	10 310	11 795	19,3	31,5	36,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych...*

O zakresie działań planistycznych świadczy w istotnym stopniu liczba obowiązujących w danym roku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jak już wspomniano, szczególny wzrost liczby mpzp widoczny był w miastach na prawach powiatu. Biorąc pod uwagę największe miasta w Polsce, powyżej 500 tys. mieszkańców, najwięcej planów miejscowych w 2011 r. obowiązywało we Wrocławiu, najmniej w Łodzi.

Największy stopień pokrycia powierzchni miasta planami miejscowymi miał miejsce we Wrocławiu, a znaczny w Krakowie. Zdecydowanie najmniejsza powierzchnia miasta objęta mpzp, podobnie jak liczba planów miejscowych, występowała w Łodzi (tab. 4).

4. Zakończenie i wnioski

Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gmin są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Pokrycie terytorium gminy planami przestrzennymi pozwala ocenić, w jakim stopniu polityka ta jest realizowana. W latach 2003-2011 widoczny jest znaczny wzrost pokrycia planami miejscowymi na terenie Krakowa. W 2011 r. w Krakowie zwiększono powierzchnię obszarów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego do 36,1% ogólnej powierzchni miasta. W interesie miasta jest jak najszybsze uchwalanie mpzp, gdyż obecne pokrycie powierzchni Krakowa planami miejscowymi wciąż nie jest wystarczające do prowadzenia skutecznej polityki przestrzennej.

Literatura

- Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach* (od 2004 do 2011 r.), Ministerstwo Infrastruktury, www.transport.gov.pl.
- Chmielewski J.M., *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Musiał S., Musiał-Malago M., *Ruch budowlany w Krakowie*, Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, www.mrm.pl (18.07.2012).
- Radziński A. *Rola planowania miejskiego na przykładzie budownictwa mieszkaniowego w Poznaniu*, [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia PAN KPZK”, t. CXXXIV, Warszawa 2011.
- Raport o stanie miasta* (lata 2003-2011), Biuletyn Informacji Publicznej, www.bip.krakow.pl.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* przyjęte Uchwałą nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. zmienione Uchwałą nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2012, nr 0, poz. 1528.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2012, nr 0, poz. 647.
- Ziobrowski Z., *Plany Rozwoju Krakowa – ich uwarunkowania i efekty przestrzenno-funkcjonalne*, „Folia Geographica” 1996, vol. XXVII-XXVIII 1994-1995.

Źródła internetowe

<http://bip.krakow.pl>.

<http://planowanie.um.krakow.pl/bpp/>.

THE STAGE OF SPATIAL PLANNING IN MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF KRAKOW

Summary: Local spatial development plans are the major spatial policy tools for municipalities. Their legal status and character determine the effectiveness of municipalities' policies. The share of municipalities' territories which possess development plans is a criterion for assessing the implementation of the developed policies. Currently, 10 years after the general and detailed spatial development plans lost their legal validity, the areas with approved development plans account for more than 36% of total territory of Krakow. Investment projects in the remaining areas are implemented on the basis of decisions made by local administration entities. The paper aims to analyze the planning documentation which determines the spatial development policies adopted in the Krakow municipality.

Keywords: local spatial development plan, local spatial policy, tools of spatial policy.