

*Patrycja Brańka*

*Artur Hołuj*

Katedra Gospodarki Regionalnej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **Gospodarka przestrzenna Krakowa. Ocena stanu oraz dotychczasowych działań w zakresie planowania przestrzennego w świetle badań ankietowych**

## **1. Wprowadzenie**

Gospodarowanie przestrzenią jest procesem długoterminowym, kosztownym i w obecnych czasach niezwykle złożonym. Długoterminowość wiąże się z tym, że proces planowania przestrzennego, a następnie realizacja inwestycji mających na celu uporządkowanie przestrzeni i nadanie jej określonych funkcji zajmuje wiele lat. Jednocześnie opracowanie, uchwalenie oraz wdrażanie dokumentów planistycznych służących zarządzaniu rozwojem przestrzennym generuje ogromne koszty (w krótkim, ale przede wszystkim długim okresie), które są pokrywane ze środków publicznych. O złożoności procesu gospodarowania przestrzenią decyduje kilka faktów.

Po pierwsze, planowanie przestrzenne, w myśl obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odbywa się na wszystkich szczeblach administracji terytorialnej kraju (należy jednak uwzględnić tu bardzo znikomą

rolę samorządu powiatowego w projektowaniu zagospodarowania przestrzennego, gdyż jego zakres obowiązków jest niewielki). Ustawa jasno określa kompetencje poszczególnych władz, jednak wymóg uchwalania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu krajowym (*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*), wojewódzkim oraz gminnym może prowadzić do licznych konfliktów [Niewiadomski 2011]. Wymaga to prowadzenia przez władze publiczne zintegrowanej i w pełni kontrolowanej polityki.

Po drugie, planowanie przestrzenne jest procesem niezwykle konfliktogennym na poziomie użytkowników przestrzeni. Jest to problem znany na wszystkich obszarach, który w znacznej mierze spowalnia i utrudnia realizację tej polityki.

Po trzecie, gospodarowanie przestrzenią, aby było efektywne wymaga integracji działań z zakresu wielu innych rodzajów polityki, np.: ochrony środowiska, polityki regionalnej [Hołuj i Hołuj 2010, s. 280–288], polityki społecznej, rozwoju kultury, rozwoju przedsiębiorczości [Kresl 2010, s. 13–24].

Biorąc pod uwagę przedstawione fakty oraz to, że jakość zagospodarowania przestrzennego [Steiner i Butler 2007, s. 6–13], na którą składa się zarówno funkcjonalność przestrzeni, jak również jej estetyka, determinuje rozwój społeczno-gospodarczy jednostek terytorialnych, planowanie przestrzenne zajmuje ważne miejsce w polityce prowadzonej przez najbardziej rozwinięte kraje na świecie [Szymańska 2007].

Planowanie przestrzenne to nie tylko zagadnienie i jego problematyka w wymiarze krajowym, ale także międzynarodowym, czego przykładem mogą być liczne działania o charakterze monitorującym i doradczym podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej [Newman i Thornley 1996].

Okres planowania centralnego w Polsce spowodował, że zaniechano licznych istotnych działań na szczeblu lokalnym, takich jak np. planowanie przestrzenne rozumiane jako działanie zmierzające do zrównoważonego zagospodarowania zgodnego m.in. z kanonami proekologicznymi. Ponadto planowanie przestrzenne w tym okresie w ogóle nie znajdowało odpowiedniego, dążącego do uzyskania na obszarze Polski szeroko pojmowanego ładu przestrzennego, zainteresowania ze strony władz państwowych. Efektem tego jest w dalszym ciągu relatywnie duży chaos obniżający zarówno jakość życia mieszkańców, jak również jej atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów.

Pomimo że polityka przestrzenna od kilkunastu lat jest ważnym zagadnieniem dla władz, to długoterminowość, wysokie koszty jej prowadzenia, złożoność procesu, jak również wciąż niewykształcone rozwiązania instytucjonalne powodują, że w Polsce problem zagospodarowania przestrzennego nadal stanowi poważny czynnik utrudniający prowadzenie efektywnej polityki społeczno-gospodarczej [Sosnowski 2011].

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku obszarów zurbanizowanych, pełniących wiele funkcji będących często wizytówką regionu, stanowiących siły napędową dla jego rozwoju. Wspomniany wcześniej chaos przestrzenny dotyczy przede wszystkim obszarów zurbanizowanych, gęsto zabudowanych, gdzie wprowadzenie nowych rozwiązań podnoszących jakość przestrzeni jest trudne, a w krótkim okresie często niemożliwe.

Ponadto pojawiają się nowe problemy związane z gospodarką przestrzenną. Jednym z nich jest niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy [Leoński, Szewczyk i Kruś 2012]. Jest to zjawisko nazywane *urban sprawl*, które w przyszłości będzie generować dodatkowe koszty dla samorządów terytorialnych związane z zapewnieniem funkcjonalności infrastruktury technicznej niezbędnej do zamieszkania w danej przestrzeni [Couch, Petschel-Held i Leontidou 2007].

Wpływ zagospodarowania przestrzennego na rozwój społeczno-gospodarczy wydaje się oczywisty, jednak problem jakiego dostarcza zmierzenie stanu zagospodarowania przestrzennego w znaczny sposób utrudnia jego dowiedzenie poprzez wykorzystanie metod ilościowych<sup>1</sup>.

Autorzy niniejszego artykułu podjęli próbę weryfikacji tezy na podstawie badań ankietowych, że planowanie przestrzenne w znacznym stopniu determinuje procesy rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>2</sup>. Celem przeprowadzonych badań było ponadto rozpoznanie priorytetów rozwoju dzielnicy wśród mieszkańców oraz wśród osób odpowiedzialnych za jej rozwój, poznanie ich zdania na temat dotychczas przeprowadzanych inwestycji na terenie dzielnicy, jak również identyfikacja aktywności mieszkańców w obszarze problemów planowania przestrzennego oraz ich zdania na temat efektywności stosowanych w ramach polityki przestrzennej wybranych narzędzi (planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy). Badania o podobnym charakterze, jednak poświęcone głównie problematyce planowania przestrzennego – ekonomicznym jego skutkom, gospodarki przestrzennej, czy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego – realizowano już wcześniej w Polsce (m.in.: P. Śleszyński i P. Fogel).

Ankiety przeprowadzono wśród członków zarządów dzielnic, ponieważ opinia osób bezpośrednio zaangażowanych w problemy rozwoju społeczno-gospodarczego dzielnic, jak również problemy związane z zagospodarowaniem

---

<sup>1</sup> Decyduje o tym zarówno złożoność elementów składających się na zagospodarowanie przestrzenne, w znaczącej mierze subiektywność oceny, jak również brak dostępu do wielu informacji.

<sup>2</sup> Badania ankietowe realizowano w granicach administracyjnych Krakowa w okresie: styczeń–luty 2012 r. Respondentami byli mieszkańcy (900 ankiet – po 50 w każdej dzielnicy – składających się z 21 pytań otwartych i zamkniętych) oraz pracownicy różnych urzędów, instytucji oraz pracownicy wszystkich Rad Dzielnic Krakowa (200 ankiet, składających się z 38 pytań otwartych i zamkniętych). Po weryfikacji udzielonych odpowiedzi, odrzuceniu ankiet wypełnionych w sposób niepełny, analizę w przypadku pierwszym, oparto na wywiadach udzielonych przez 845 respondentów. Ankiety w drugim przypadku w 90% posłużyły do dalszych prac badawczych.

przestrzennym, wydają się znaczące w świetle prowadzonych badań. Drugą z ankietowanych grup byli mieszkańcy Krakowa. Dobór próby badawczej miał charakter warstwowy z alokacją równomierną próby w warstwie. W celu uzyskania odpowiedzi z całego obszaru Krakowa zdecydowano się przeprowadzić badania wśród losowo wybranych pięćdziesięciu mieszkańców każdej z dzielnic. Nie zdecydowano się na proporcjonalny dobór próby w celu uniknięcia nadreprezentatywności największych dzielnic Krakowa zwłaszcza tych, gdzie znajdują się duże skupiska bloków mieszkalnych.

## 2. Profil społeczno-gospodarczy Krakowa

Kraków stanowi zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej znaczący ośrodek rozwoju. Jako stolica regionu małopolskiego spełnia wiele funkcji. Do najważniejszych z nich, stanowiących o jego rozwoju oraz roli jaką odgrywa, należą funkcje: gospodarcza, naukowa oraz kulturowa. Według raportu „Financial Times” *European Cities and Regions of the Future 209/2010*, Kraków znajduje się na szóstym miejscu wśród miast Europy Środkowo-Wschodniej pod względem atrakcyjności gospodarczej. W grudniu 2010 r. Kraków liczył 756 183 mieszkańców, co stanowiło prawie 23% ogółu mieszkańców województwa małopolskiego. Pod względem liczby mieszkańców plasował się na drugim miejscu w Polsce<sup>3</sup>.

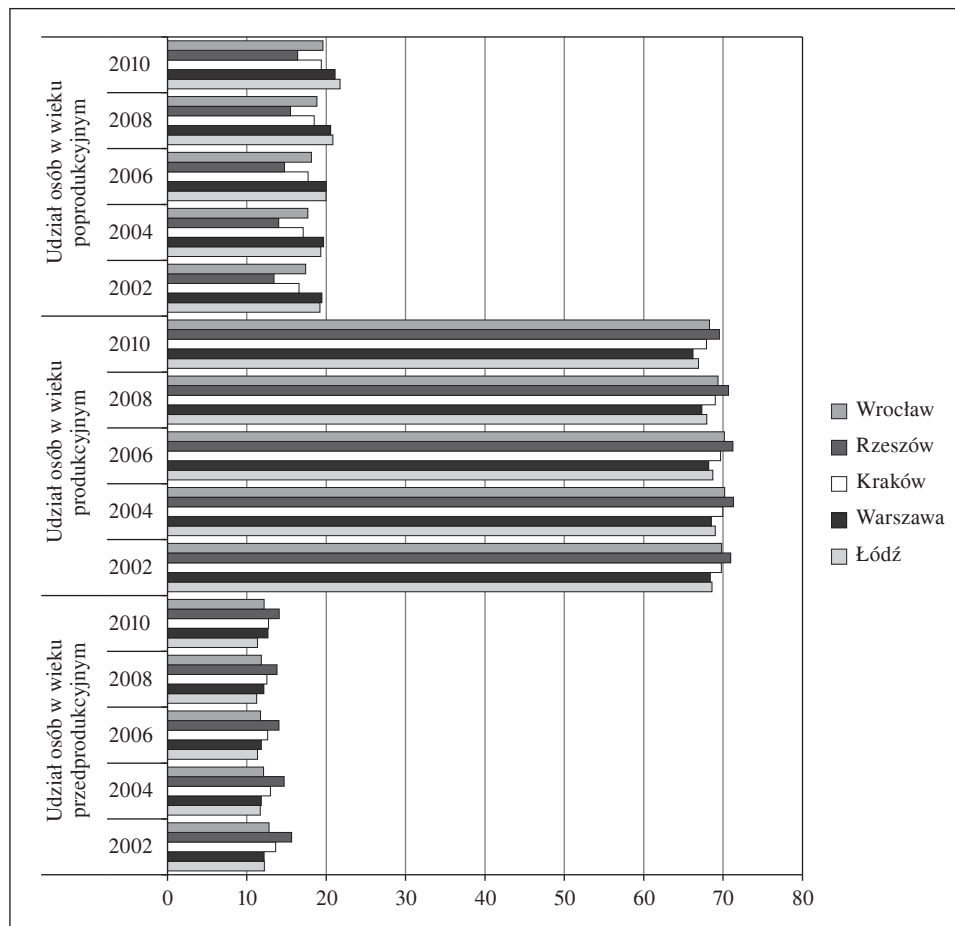
Od 2008 r. w Krakowie notowany jest dodatni przyrost naturalny, jednak w ostatnich latach wzrasta udział osób w wieku poprodukcyjnym. Sytuacja ta dotyczy także innych miast wojewódzkich w Polsce. W 2010 r. w Krakowie udział ten wyniósł 19,3% i był niższy niż w Łodzi (21,7%) i Warszawie (21,1%) oraz Wrocławiu (19,5%), natomiast w Rzeszowie wyniósł (16,4%). Udział osób w wieku produkcyjnym od 2002 r. utrzymuje się na podobnym poziomie i jest zbliżony do innych miast wojewódzkich w Polsce (rys. 1).

W skali Krakowa do obszarów charakteryzujących się wysokim odsetkiem osób w wieku produkcyjnym zaliczają się: Mistrzejowice, Prądnik Czerwony, północna część Czyżyn, a także Podgórze Duchackie oraz Bieżanów-Prokocim.

Od kilku lat widoczne jest stałe dodatnie saldo migracji w gminach ościennych (np. Zielonki, Zabierzów, Michałowice, Kocmyrzów-Luborzyca, Czernichów). Świadczyć to może o postępujących procesach suburbanizacji, a więc rozrastania się terenów zurbanizowanych na obszary przyległe do granic miasta. Jest to tendencja charakterystyczna dla większości dużych aglomeracji na świecie, pociągająca za sobą potrzebę prowadzenia przez władze samorządowe odpowiedniej polityki przestrzennej, opartej na jasno sformułowanych celach rozwoju. W opra-

<sup>3</sup> Na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych 2012, [www.stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=1242398p\\_token=1093726933](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=1242398p_token=1093726933).

cowaniach UE dotyczących polityki przestrzennej Kraków, ze względu na swój potencjał ludnościowy, zaliczany jest do ośrodków „mega”.



Rys. 1. Struktura wieku ludności w wybranych miastach Polski

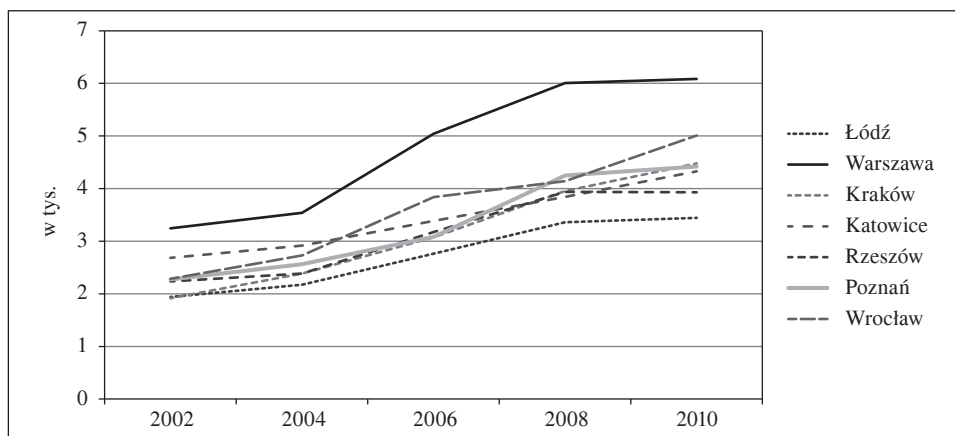
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych.

Wysokość dochodów budżetu Krakowa na mieszkańca w 2010 r. wyniosła 4479,95 zł i w porównaniu z 2002 r. zwiększyła się o ponad 133%<sup>4</sup>.

Spośród innych miast wojewódzkich wyższy poziom dochodów na mieszkańca w latach 2002–2010 odnotowały Warszawa oraz Wrocław (rys. 2). W 2010 r.

<sup>4</sup> Na podstawie danych GUS, BDL 2012 r. oraz Raportów o stanie miasta 2003–2011 r. Biuletyn informacji publicznej Miasta Krakowa ([www.bip.krakow.pl](http://www.bip.krakow.pl)).

w Krakowie było zarejestrowanych 115 687 przedsiębiorstw. Liczba ta stanowiła prawie 35% ogółu przedsiębiorstw zarejestrowanych w woj. małopolskim. Ponad 95% to przedsiębiorstwa mikro. Największe przedsiębiorstwa (zatrudniające przynajmniej 250 osób) stanowiły w 2010 r. 0,18% ogółu. W tym czasie na terenie Krakowa działało 2670 spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego. W porównaniu z 2005 r. liczba tych podmiotów wzrosła o 48%; dynamika ta była najwyższa w kraju.



Rys. 2. Dochód budżetu miasta na 1 mieszkańca w wybranych miastach Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych.

Dzięki rozwiniętej działalności akademickiej Kraków może przyciągać inwestorów poszukujących wykwalifikowanych pracowników. Obecnie jest coraz częściej określany jako „dolina usług” dla Europy. W Krakowie dynamicznie rozwija się sektor BPO (Business Process Offshoring), SCS (Support Computer System), R&D (Research and Development) oraz IT (Information Technology).

Do najważniejszych atutów Krakowa przyciągających inwestorów można zaliczyć:

- położenie geograficzne – na południu kraju, w pobliżu aglomeracji śląskiej; w promieniu 100 km od Krakowa mieszka ponad 8 mln ludzi,
- dobrą dostępność komunikacyjną Krakowa,
- wysoką podaż wykwalifikowanej kadry.

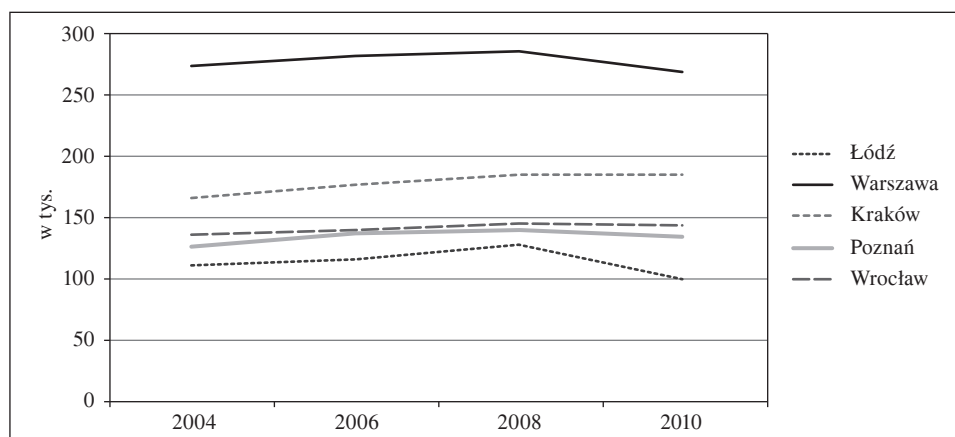
Kraków, stanowiąc znaczący w skali Europy Środkowo-Wschodniej ośrodek gospodarczy, posiada atrakcyjny rynek nieruchomości. W 2010 r. dysponował 388 030 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej. Pod tym względem w skali Polski znajdował się na drugim miejscu po Warszawie. Nowoczesne biurowce są skupione w takich miejscach Krakowa, jak:

- obrzeża Starego Miasta,
  - północno-zachodnia część – Bronowice, Prądnik Biały,
  - południowa część – (Łagiewniki-Borek Fałęcki, Podgórze Duchackie)
- obszar na zachód od ul. Zakopiańskiej, ul. Wadowicka, ul. Wielicka oraz ul. Kamieńskiego, teren Zabłocia,
- Czyżyny (Krakowski Park Technologiczny).

Popyt na powierzchnie biurowe w Krakowie generuje przede wszystkim sektor BPO (Business Process Outsourcing). W 2010 r. w Krakowie oddano do użytku 4710 nowych mieszkań. Przynależność dzielnicy do określonej strefy cenowej wydaje się uzależniona od odległości od starego centrum miasta. Wydzieliła się następujące strefy cenowe:

- I (Stare Miasto),
- II (Krowodrza, Zwierzyniec, Bronowice, Grzegórzki, Podgórze),
- III (Mistrzejowice, Podgórze Duchackie, Prądnik Biały, Prądnik Czerwony, Dębniki, Czyżyny, Łagiewniki-Borek Fałęcki,
- IV (Bieżanów-Prokocim, Bieńczyce, Swoszowice, Nowa Huta, Wzgórze Krzesławickie).

Kraków stanowi jedno z najczęściej odwiedzanych przez turystów miast w Polsce. Turystyka stanowi obecnie jeden filarów rozwoju miasta. W 2010 r. do Krakowa przyjechało 6050 tys. turystów, z czego turyści krajowi stanowili 67% natomiast zagraniczni 33%. Zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej Kraków jest ważnym ośrodkiem rozwoju nauki i kultury. Pod względem liczby studentów studiów wyższych znajduje się na drugim (po Warszawie) miejscu w Polsce (rys. 3). Kraków pełni zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej wiele



Rys. 3. Liczba studentów w wybranych miastach Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych.

istotnych funkcji, co stawia przed jego władzami (kreującymi politykę społeczną, gospodarczą, w tym także przestrzenną) istotne wyzwania.

Dzielnice Krakowa jako jego jednostki pomocnicze działają na podstawie Statutu Dzielnic Krakowa z 1996 r. W związku ze zmianami granic Krakowa i włączaniem do niego coraz to nowych podmiejskich miejscowości liczba dzielnic zwiększa się. Organami dzielnic są rady i zarządy. W kompetencjach władz dzielnic leżą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a także działania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych oraz poprawie jakości życia mieszkańców powierzone przez Radę Miasta. W sprawach szczególnie ważnych dla rozwoju dzielnicy jej władze mogą wnioskować do organów Miasta, prezydenta, jednostek komunalnych.

W Krakowie wyodrębniono 18 dzielnic (<http://www.bip.krakow.pl>, 21.05.2012 r.):

I	Stare Miasto	X	Swoszowice
II	Grzegórzki	XI	Podgórze Duchackie
III	Prądnik Czerwony	XII	Bieżanów-Prokocim
IV	Prądnik Biały	XIII	Podgórze
V	Krowodrza	XIV	Czyżyny
VI	Bronowice	XV	Mistrzejowice
VII	Zwierzyniec	XVI	Bieńczyce
VIII	Dębniki	XVII	Wzgórze Krzesławickie
IX	Łagiewniki-Borek Fałęcki	XVIII	Nowa Huta

### 3. Rozwój i zagospodarowanie przestrzenne dzielnic Krakowa w opinii ich mieszkańców

Do zadań istotnych ze względu na zagospodarowanie przestrzenne do kompetencji władz dzielnicy należy opiniowanie na wniosek mieszkańców lub z własnej inicjatywy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących jej obszaru, inwestycji infrastrukturalnych, w tym dotyczących połączeń komunikacyjnych, a także innych przepisów (np. dotyczących funkcjonowania parkingów, targowisk) [Statut Dzielnicy I Miasta Krakowa, 1996].

Obecne osiemnaście dzielnic Krakowa charakteryzuje znaczne zróżnicowanie pod względem gęstości zabudowy, jak również gęstości zaludnienia. Przykładowo do najgęściej zaludnionych należą: Bieńczyce (11 887 osób/km<sup>2</sup>), Mistrzejowice (9812), Prądnik Czerwony (7485) oraz Stare Miasto (7357). Najniższy wskaźnik

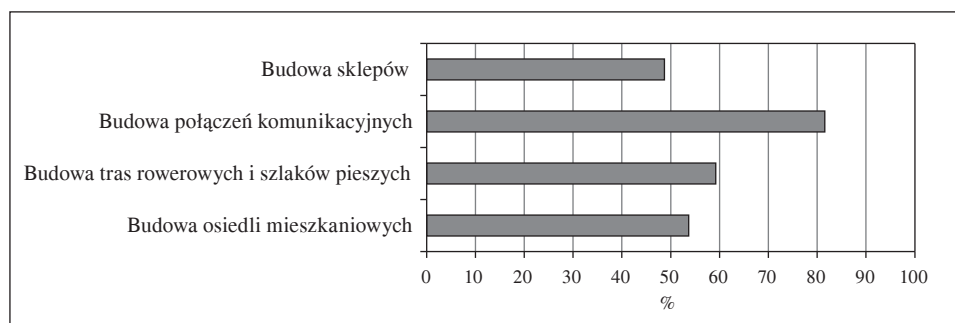


zaludnienia charakteryzuje dzielnice: Zwierzyniec (710), Wzgórza Krzesławickie (787), Nowa Huta (816)<sup>5</sup>.

Głównym celem badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców Krakowa było rozpoznanie ich opinii na temat stanu zagospodarowania przestrzennego (przynajmniej niektórych jego aspektów). Ponadto celem badania było rozpoznanie tych działań, które w opinii mieszkańców w dużym stopniu wpłynęły na rozwój dzielnicy. Analizę przeprowadzono z podziałem na poszczególne dzielnice, a w przypadkach, gdy podjęte działania okazywały się ważne, pokazano różnice.

Według ankietowanych mieszkańców kwestiami priorytetowymi dla władz Krakowa są: usługi komunalne (71%), kultura i ochrona dóbr kultury (69%), edukacja publiczna (69%), turystyka i promocja (68%) oraz zagospodarowanie przestrzenne i polityka przestrzenna (66%).

Większość ankietowanych osób uważa, że do najważniejszych inwestycji ostatnich 20 lat w dzielnicy, które znacząco przyczyniły się do jej rozwoju należą te z zakresu rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej. Mieszkańcy takich dzielnic, jak: Łagiewniki-Borek Fałęcki, Czyżyny, Grzegórzki, Prądnik Biały, czyli tych dzielnic na obszarze, których powstały w ostatnich latach znaczące obiekty handlowo-usługowe wskazywali, że o rozwoju ich dzielnicy decydowały inwestycje o charakterze komercyjnym (rys. 4).



Rys. 4. Najważniejsze dla rozwoju dzielnicy inwestycje przeprowadzone w ciągu ostatnich 20 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

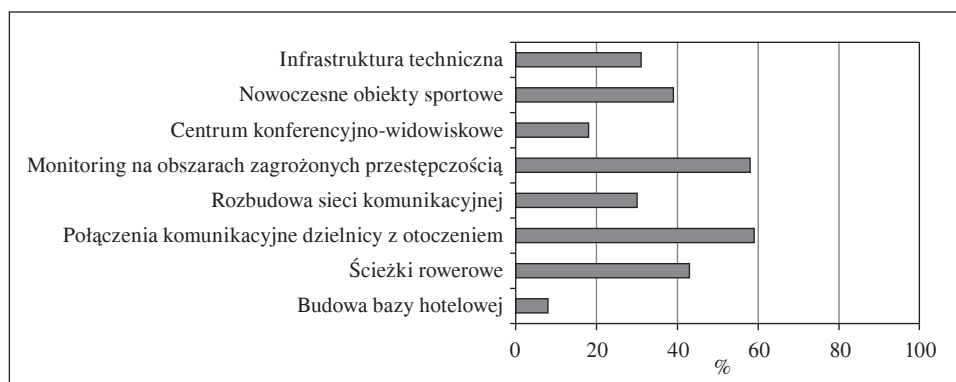
Do najważniejszych ze względu na rozwój dzielnicy, które zostały wymienione przez respondentów, należą miejsca i obiekty użyteczności publicznej (ogrody zabaw dla dzieci, obiekty sportowe, szkoły i przedszkola, parki) co świadczy, że dla mieszkańców rozwój związany jest z jakością życia, o której decyduje stan

<sup>5</sup> BIP, Liczba mieszkańców w poszczególnych dzielnicach, stan na dzień 31.12.2007.

przestrzeni publicznej. Nieco mniej osób wskazało na inwestycje z zakresu infrastruktury komunikacyjnej (głównie linie tramwajowe, szlaki pieszych, ścieżki rowerowe oraz parkingi).

Według ankietowanych mieszkańców Krakowa do najważniejszych potrzeb inwestycyjnych w ich dzielnicy należą: rozbudowa połączeń komunikacyjnych zarówno wewnątrz dzielnicy, jak również lepsze skomunikowanie samej dzielnicy z innymi częściami miasta.

Oprócz infrastruktury komunikacyjnej istotne znaczenie w opinii mieszkańców ma monitorowanie obszarów zagrożonych przestępczością (rys. 5).



Rys. 5. Największe potrzeby inwestycyjne w Krakowie według jego mieszkańców

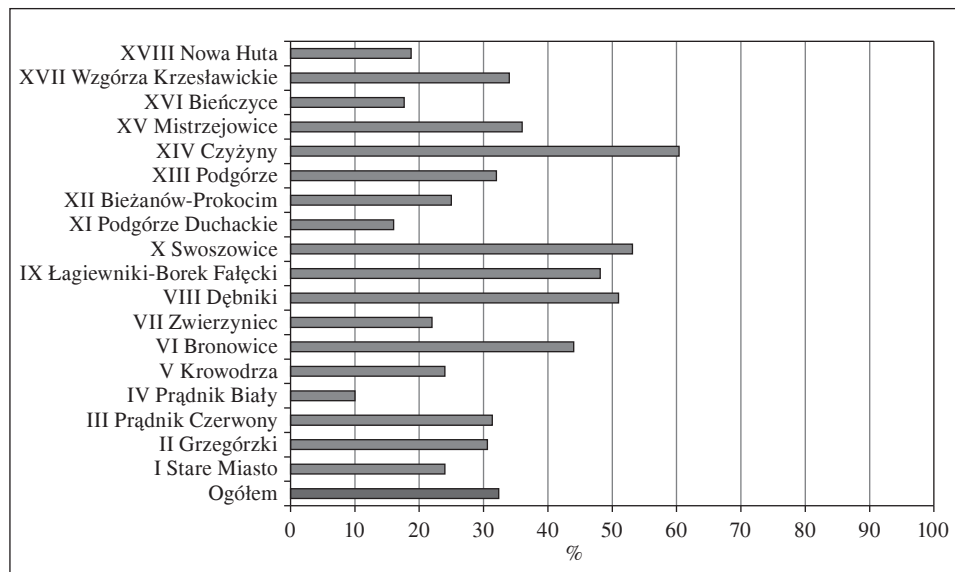
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Znaczące dysproporcje w odpowiedziach udzielanych przez respondentów w zależności od miejsca zamieszkania dotyczą rozwoju infrastruktury technicznej. Stanowi on priorytet dla mieszkańców takich dzielnic, jak: Czyżyny (60%), Swoszowice (53%) oraz Dębniki (51%). Mieszkańcy dzielnic Prądnik Biały, Bieńczyce, Nowa Huta rzadziej wskazywali na rozwój infrastruktury technicznej jako działania priorytetowego dla rozwoju ich dzielnic (rys. 6).

Na komfort życia mieszkańców związanych z szeroko rozumianym zagospodarowaniem przestrzennym oprócz takich aspektów, jak: dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna, atrakcyjna przestrzeń publiczna składa się poczucie bezpieczeństwa. Zależy ono od wielu czynników, z których najważniejszy jest poziom stopy życiowej mieszkańców. Można jednak założyć, że organizacja przestrzeni także wpływa na liczbę zdarzeń z użyciem przemocy. Takie elementy, jak oświetlenie ulic oraz tras pieszych, sieć monitoringu, brak tzw. ciemnych zaułków mogą skutecznie eliminować chuligańskie zachowania.

Najmniej bezpiecznie w Krakowie czują się mieszkańcy takich dzielnic, jak: Swoszowice (65%), Dębniki (63%), Grzegórzki (61%), Krowodrza (58%) oraz

Mistrzejowice (56%). Najmniej zagrożeni czują się mieszkańcy: Podgórze Duchackiego (18%), Bieńczyce (21%), Nowej Huty (25%) oraz Zwierzyńca (30%) (rys. 7).



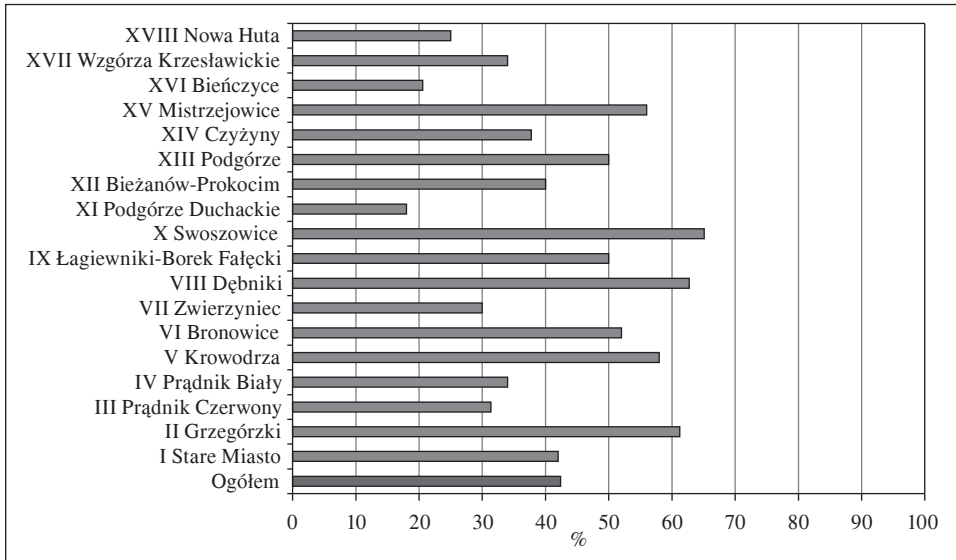
Rys. 6. Infrastruktura techniczna jako priorytet rozwoju dla poszczególnych dzielnic w opinii ich mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Istotnym elementem zagospodarowania przestrzennego jest estetyka budynków oraz czystość i porządek w miejscach publicznych, które składają się na szeroko rozumiany ład przestrzenny. Z tego powodu mieszkańców poszczególnych dzielnic poproszono o ocenę estetyki elementów zagospodarowania przestrzennego Krakowa (rys. 8).

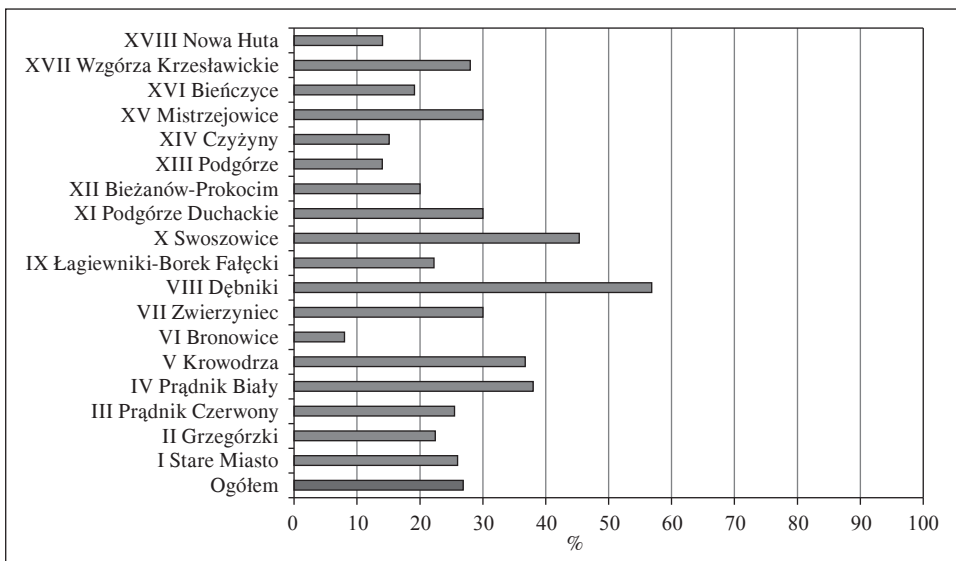
Ogólnie ankietowani nisko oceniają estetykę przestrzeni w Krakowie. Najlepiej postrzegają ją mieszkańcy takich dzielnic, jak: Dębniki (57%), Swoszowice (45%), Prądnik Biały (38%) oraz Krowodrza (37%). Mieszkańcy najprawdopodobniej oceniali estetykę miejskiej przestrzeni przez pryzmat swoich dzielnic, gdyż należą one do jednych z najatrakcyjniej zagospodarowanych miejsc w Krakowie. Najślabiej estetykę przestrzeni Krakowa oceniają mieszkańcy: Bronowic (8%), Podgórze (14%), Nowej Huty (14%) oraz Bieńczyce (15%).

Mieszkańcy poszczególnych dzielnic różnie oceniają jakość życia w Krakowie. Ogólny poziom zadowolenia kształtuje się na średnim poziomie (rys. 9). Najwyżej oceniają ją mieszkańcy Grzegorzki (73% ankietowanych wskazało pozytywną ocenę), Swoszowic (58%) oraz Prądnika Białego (57%). Najniżej jakość życia



Rys. 7. Poczucie bezpieczeństwa w dzielnicach Krakowa w opinii ich mieszkańców (% udział odpowiedzi negatywnych)

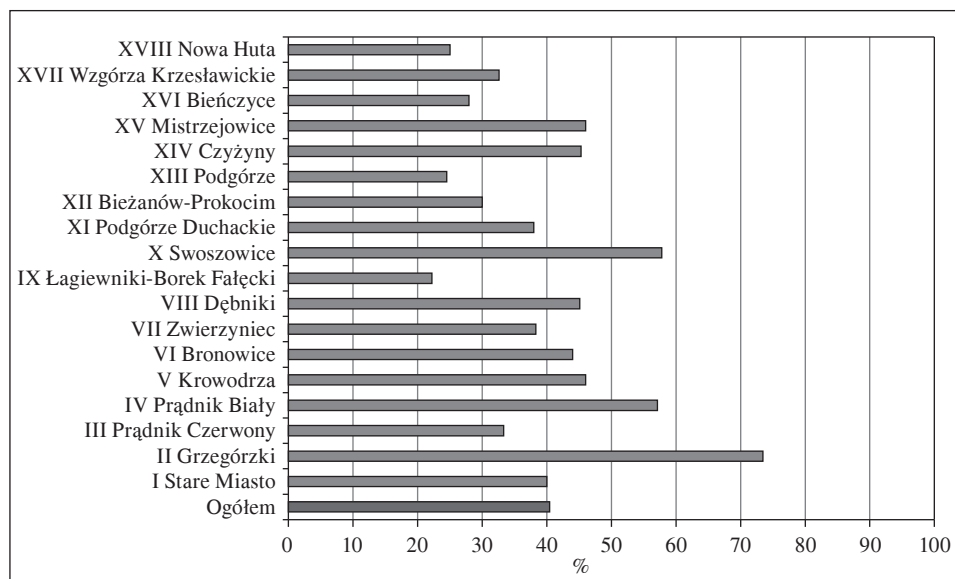
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Rys. 8. Estetyka zagospodarowania przestrzennego w poszczególnych dzielnicach Krakowa w opinii ich mieszkańców (% udział odpowiedzi pozytywnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

oceniają mieszkańcy Łagiewnik i Borku Fałęckiego (22% ankietowanych wskazało pozytywną ocenę), Podgórze (24%) oraz Nowej Huty (25%).

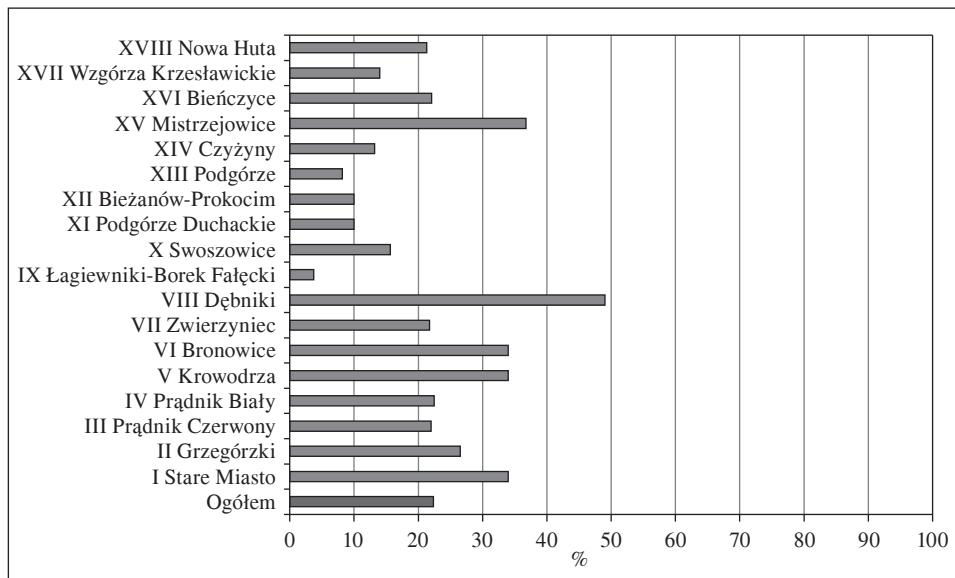


Rys. 9. Jakość życia w Krakowie w opinii jego mieszkańców (% udział odpowiedzi pozytywnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Stan zagospodarowania przestrzennego stanowi przede wszystkim efekt prowadzonej przez władze lokalne polityki przestrzennej. System planowania przestrzennego narzucony jest przez ustawę z 27 marca 2003 r., która dała władzom lokalnym narzędzia za pomocą, których mogą prowadzić politykę zagospodarowania przestrzennego [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym]. Należą do nich m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O jakości polityki przestrzennej decyduje efektywność wykorzystania tych narzędzi, natomiast ocena zagospodarowania przestrzennego jest często oparta na subiektywnych odczuciach użytkowników przestrzeni (mieszkańców, turystów). Są one związane zarówno z estetyką przestrzeni (np. dopasowaniem nowo powstających obiektów do otoczenia, modernizacją czy rewitalizacją istniejących), jak również komfortem funkcjonowania w tej przestrzeni (np. dostępnością komunikacyjną, dostępem do różnego rodzaju usług, możliwością wypoczynku). Zagospodarowanie przestrzenne jest procesem długoterminowym, na jego jakość składa się wiele decyzji

podejmowanych na przestrzeni wielu lat przez różnych jej użytkowników. Od dawna, również za granicą [Gurran 2011], toczą się dyskusje o niskiej jakości przestrzeni w Polsce. Sytuacja ta stawia przed władzami lokalnymi, a także regionalnymi i krajowymi duże wyzwanie. Większość ankietowanych (78%) nisko ocenia planowanie przestrzenne w Krakowie. Pozytywnie ocenia planowanie przestrzenne 22% respondentów (rys. 10).



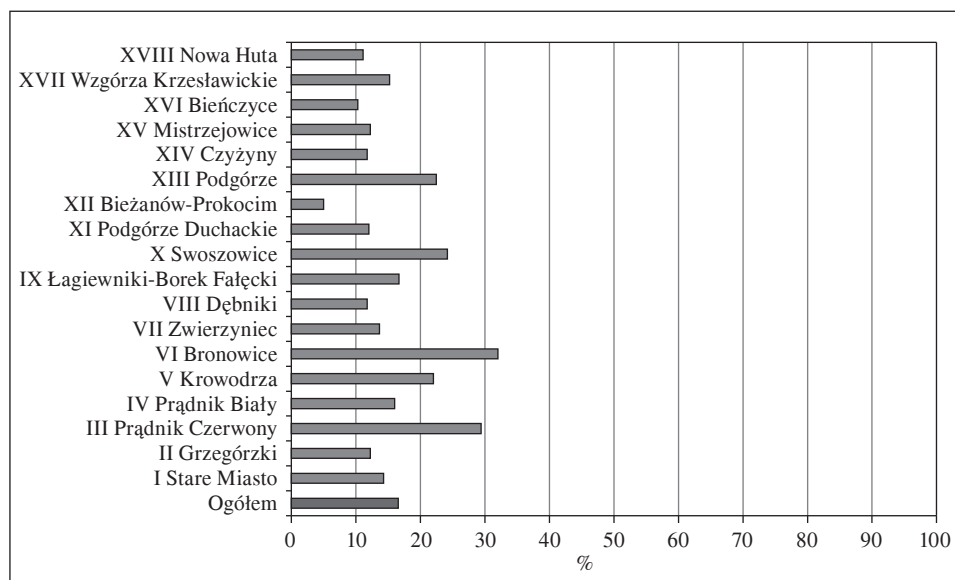
Rys. 10. Efektywność planowania przestrzennego w Krakowie w opinii jego mieszkańców (% udział odpowiedzi pozytywnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najwięcej pozytywnych ocen zostało wskazanych przez mieszkańców Dębnik (49%), Mistrzejowic (37%), Starego Miasta, Krowodrzy oraz Bronowic (po 34%). Najmniej pozytywnych ocen wskazali mieszkańcy Łagiewnik i Borku Fałęckiego (4%), Podgórza (8%), Podgórza Duchackiego oraz Dzielnicy Bieżanów Prokocim (po 10%).

Proces planowania przestrzennego w Polsce posiada charakter uspołeczniony. Oznacza to, że społeczeństwo na różnych etapach planowania może mieć wpływ na ostateczną treść dokumentów planistycznych, na podstawie których władze lokalne zarządzają przestrzenią. Możliwość ta ma, z jednej strony, łagodzić konflikty, jakie zazwyczaj rodzą się na etapie przeprowadzania różnego rodzaju inwestycji. Z drugiej strony, ma pomóc w zagospodarowywaniu przestrzeni w sposób efektywny oraz komfortowy z punktu widzenia jej użytkowników

(z poszanowaniem wymogów ochrony jej wartości). Jednak niewielki odsetek ankietowanych mieszkańców Krakowa interesuje się dokumentacją planistyczną. W przypadku większości dzielnic odsetek osób interesujących się planowaniem przestrzennym wynosi kilkanaście procent. Wyjątek stanowią: Bronowice (32%), Prądnik Biały (29%), Swoszowice (24%), Krowodrza i Podgórze (po 22%). Najmniejsze zainteresowanie dokumentacją planistyczną wykazali mieszkańcy Bieżanowa (5%), Bieńczyce (10%), Nowej Huty (11%), Czyżyn oraz Mistrzejowic (po 12%). Są to dzielnice, w których dominuje zabudowa wielorodzinna, co zazwyczaj powoduje mniejszą liczbę konfliktów przestrzennych, a tym samym mniejsze zainteresowanie procesem planowania przestrzennego niż w przypadku osób mieszkających w domach jednorodzinnych (rys. 11).



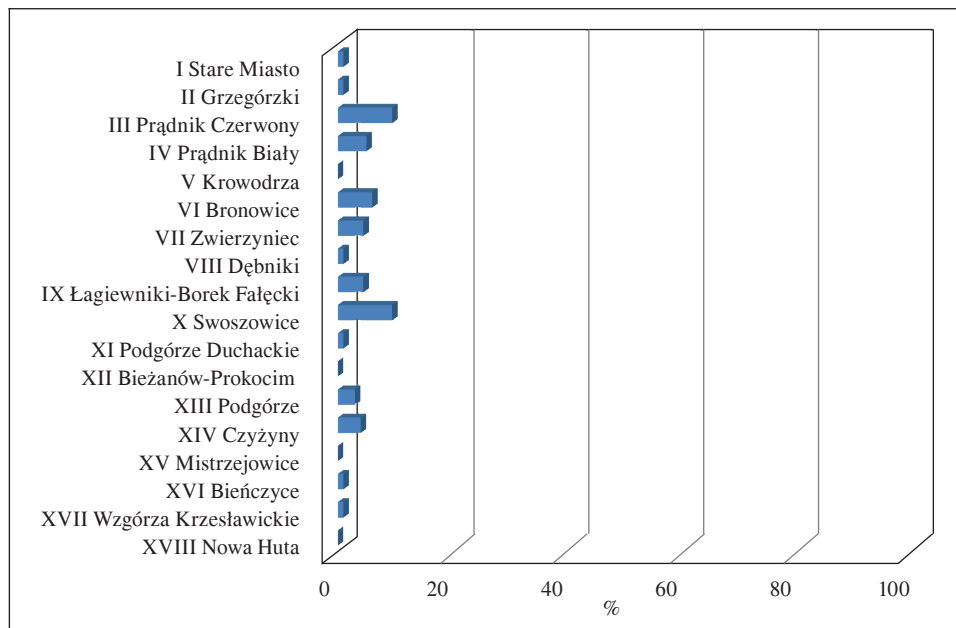
Rys. 11. Zainteresowanie dokumentacją planistyczną przez mieszkańców Krakowa (% udział odpowiedzi pozytywnej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Dalszy ciąg kwestii zainteresowania dokumentacją planistyczną stanowi pytanie o to, czy ankietowany złożył kiedykolwiek uwagę do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Spośród ankietowanych mieszkańców Krakowa uwagę do projektu planu złożyły 24 osoby, co stanowi 2,6%. Najwięcej uwag do projektu planu miejscowego złożyli ankietowani mieszkańcy takich dzielnic, jak: Swoszowice (9%), Prądnik Czerwony (9%) oraz Bronowice (6%). W przypadku Nowej Huty,

Mistrzejowic, Bieżanowa-Prokocimia oraz Krowodrzy żaden z ankietyowanych mieszkańców nie złożył wniosku do projektu planu miejscowego (rys. 12).



Rys. 12. Odsetek mieszkańców Krakowa, którzy złożyli uwagę do projektu planu miejscowego (według dzielnic)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Celem przeprowadzonych badań ankietowych była próba rozpoznania zależności pomiędzy stanem zagospodarowania przestrzennego (różnych jego elementów), a jakością życia w dzielnicach Krakowa. Analizy wykazały, że stopień zależności pomiędzy nimi jest duży (tabela 1).

Tabela 1. Rozkład odpowiedzi na pytania 14 i 15

		P 15. Jak Pan/Pani ocenia planowanie przestrzenne w Krakowie	
		0	1
P14 Jak Pan/Pani ocenia jakość życia w Krakowie?	0	463	78
	1	243	125

Źródło: opracowanie własne.



Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić występowanie istotnej współzależności pomiędzy odpowiedziami na pytanie dotyczące oceny jakości życia w Krakowie a pytaniem o efektywność planowania przestrzennego. Prawdopodobieństwo testowe (*p-Value*) w zastosowanym teście wynosiło  $p = 0,000$ .

Tabela 2. Rozkłady brzegowe odpowiedzi na pytania 14 i 15

		P14 Jak Pan/Pani ocenia jakość życia w Krakowie	
		0	1
P15 Jak Pan/Pani ocenia planowanie przestrzenne w Krakowie	0	65,58%	34,42%
	1	38,42%	61,58%

		P15 Jak Pan/Pani ocenia planowanie przestrzenne w Krakowie	
		0	1
P 14 Jak Pan/Pani ocenia jakość życia w Krakowie	0	85,58%	14,42%
	1	66,03%	33,97%

Źródło: opracowanie własne.

Z wyników analizy zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że prawie 66% respondentów, którzy negatywnie ocenili planowanie przestrzenne w Krakowie ma negatywne zdanie na temat jakości życia w mieście. Około 62% respondentów, którzy pozytywnie ocenili planowanie przestrzenne, ma pozytywne zdanie na temat jakości życia w mieście. Około 86% respondentów oceniających negatywnie jakość życia w mieście również negatywnie ocenia proces planowania przestrzennego.

#### 4. Wnioski

Począwszy od 1994 r. władze lokalne na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym otrzymały własne narzędzia prowadzenia polityki przestrzennej swojego obszaru, które pozwoliły na wdrażanie zdecentralizowanych rozwiązań zgodnych z faktycznymi potrzebami jednostek samorządowych szczebla najniższego. Pomimo że od tego czasu upłynęło osiemnaście lat (w tym czasie uchwalono kolejną, obowiązującą ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w dalszym ciągu wielu ekspertów efektywność funkcjonujących obecnie narzędzi oraz rozwiązań dla polityki przestrzennej kraju postrzega jako słabą. Biorąc pod uwagę ogólnoswiatową tendencję stałego wzrostu konkurencyjności terytorialnej,

na którą przede wszystkim składa się stan zagospodarowania przestrzennego, stawia przed władzami publicznymi ważne zadanie [Kolipiński 2011, s. 82–99]. Obszary zurbanizowane, a w szczególności duże miasta, pełniące wiele różnorodnych funkcji i stanowiące w skali regionów ośrodki rozwoju społeczno-gospodarczego, wymagają w aspekcie planowania przestrzennego (prowadzonego także na szczeblu międzynarodowym, np. przez Unię Europejską) skupienia uwagi. Istotnym problemem dla władz lokalnych, jak również wszystkich mieszkańców jest wspomniany wcześniej, postulowany przez wielu specjalistów, brak efektywnych narzędzi prowadzenia polityki przestrzennej [*Rekomendowane zasady i zakres...* 2010].

Kraków jako ważny ośrodek rozwoju nie tylko Małopolski, ale także i kraju, stoi przed istotnym zadaniem podniesienia konkurencyjności swojej przestrzeni. Przeprowadzone wśród przedstawicieli poszczególnych dzielnic oraz mieszkańców miasta badania ankietowe pozwoliły na identyfikację wielu postulatów, które mogą posiadać istotne znaczenie w procesie kreowania polityki rozwoju przestrzennego.

Wyniki przeprowadzonych wśród władz dzielnic Krakowa badań ankietowych pozwalają na sformułowanie kilku najważniejszych wniosków [Brańska i Hołuj 2012]:

- planowanie przestrzenne powinno stanowić jeden z priorytetów działań podejmowanych przez władze samorządowe Krakowa,
- do najważniejszych ze względu na rozwój miasta elementów zagospodarowania przestrzennego należą połączenia transportowe oraz rozbudowa infrastruktury społecznej,
- w opinii przedstawicieli władz poszczególnych dzielnic planowanie przestrzenne w ich obszarze jest niedostateczne,
- w opinii zdecydowanej większości plany miejscowe stanowią efektywne narzędzie polityki przestrzennej władz,
- jednak prawie połowa respondentów uważa, że uchwalone na terenie dzielnicy plany miejscowe nie są zgodne z polityką prowadzoną przez władze dzielnicy,
- ponad połowa respondentów uważa, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie stanowią efektywnego narzędzia polityki przestrzennej,
- do najpoważniejszych barier rozwoju miasta związanych z zagospodarowaniem przestrzennym ankietowani zaliczyli zintensyfikowaną i chaotyczną zabudowę mieszkalną, szczególnie tam, gdzie nie przewidziano odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej (w tym miejsc parkingowych).

Analiza ankiet przeprowadzonych wśród mieszkańców Krakowa pozwoliła na sformułowanie następujących najważniejszych wniosków:

– do najważniejszych inwestycji, które w ostatnich latach przyczyniły się do rozwoju dzielnicy w opinii większości mieszkańców należy rozbudowa infrastruktury społecznej oraz lepszej organizacji przestrzeni publicznej (np. parków, ogrodów jordanowskich),

– ponad połowa ankietowanych mieszkańców nisko ocenia jakość przestrzeni w mieście, w tym estetykę zabudowy, ulic, czystość i porządek w miejscach publicznych, stan nawierzchni ulic i szlaków pieszych,

– znaczna większość ankietowanych mieszkańców nisko ocenia jakość polityki przestrzennej prowadzonej przez władze miasta, jednak niewielki odsetek osób jest zainteresowany dokumentacją planistyczną (14%), jeszcze mniej osób (2,6%) zdecydowało się kiedykolwiek złożyć uwagę w procesie przygotowywania planu miejscowego,

– zdecydowana większość osób oceniających jako słabą jakość życia w Krakowie również jako słabą ocenia efektywność prowadzonej w nim polityki przestrzennej,

– zdecydowana większość osób interesujących się dokumentacją planistyczną w Krakowie jakość polityki przestrzennej ocenia jako słabą.

Nasuwa się zatem kilka konkluzji związanych z partycypacją władz, mieszkańców oraz inwestorów w procesie zagospodarowania przestrzennego, które mają duże znaczenie dla dalszego rozwoju i zmian w przestrzeni Krakowa. Osiągnięcie stanu, w którym wszyscy uczestnicy tego procesu będą traktować jako priorytet zrównoważony rozwój i ład przestrzenny w najbliższym czasie nie jest możliwe. Dlatego też należy zachęcić ich na szerszą skalę do współpracy poprzez aktywną formę polegającą w pierwszej kolejności na doinformowaniu o prowadzonych pracach służących poprawie jakości przestrzeni w mieście (w tym o tworzonych opracowaniach planistycznych).

Efektom traktowania przestrzeni Krakowa przez mieszkańców jako dobra niczyjego jest m.in. pogarszająca się funkcjonalność niektórych jego obszarów. Pozornie osiągnięcie „punktu krytycznego” jest w czasie mocno przesunięte. Można uważać, że takie podejście do faktografii, która jest destymulantą wielu procesów prorozwojowych będzie niepoprawne [*Opinia Głównej Komisji...* 2008]. Plany miejscowe mają niebagatelne znaczenie w kreowaniu funkcjonalnej przestrzeni, dlatego należy dążyć do uchwalenia wszystkich MPZP obecnie opracowywanych. Brak planów miejscowych często pozwala na bezkrytyczne zagospodarowywanie wolnych przestrzeni w Krakowie. Procedura oparta na decyzjach administracyjnych (warunki zabudowy) jest ułomna, a efekty niedoskonałości można obserwować w wielu miejscach miasta. Inwestor powinien znać konkretne uwarunkowania wpisane w plan miejscowy pozwalające na zagospodarowanie. Należy chronić przestrzeń miasta, wykorzystując do tego celu MPZP

oraz dążyć do stanu, w którym cała „wartościowa” przestrzeń Krakowa będzie opisana planami miejscowymi [Hołuj 2012, s. 385–388].

Ważnym zagadnieniem jest należyta współpraca różnych instytucji, władz, organów, która ma prowadzić do konsensusu, a nie do prowadzenia np. „rozgrywek politycznych”. Ponadto proces zagospodarowania przestrzennego jest korupcyjny. Może należy wprowadzić nowe rozwiązania w zakresie realizowanych procedur planistycznych służące poprawie zaufania społeczności lokalnej do władz.

Analizując przestrzeń Krakowa pod kątem jej zagospodarowywania nasuwa się pytanie, czy jeszcze warto, czy nie jest za późno. Kraków jako jednostka „długiego trwania” wymaga poszanowania przez wszystkich, także przez współczesnych decydentów.

## Literatura

- Brańska P., Hołuj A. [2012], *Zagospodarowanie przestrzenne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie miasta Krakowa*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Badania Młodych Naukowców, Kraków (umowa nr 192/KGR/2 i 3/2011/MN/021).
- Couch C., Petschel-Held G., Leontidou L. [2007], *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, UK.
- Fogel P. [2012], *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 250, Warszawa.
- Gurran N. [2011], *Australian Urban Land Use Planning. Principles, System and Practice*, 7 ed., University Press, Sydney.
- Hołuj A. [2012], *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*. STUDIA KPZK PAN nr CXL, cz. II, red. A. Harańczyk, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Hołuj A., Hołuj D. [2010], *Dylematy zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce jako element polityki regionalnej*, STUDIA KPZK PAN nr CXXXI, red. T. Kudłacz, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Kolipiński B. [2011], *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, STUDIA KPZK PAN nr CXXXIX, red. T. Markowski, P. Żuber, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.
- Kresl P.K. [2007], *Planning Cities for the Future: The Successes and Failures of Urban Economic Strategies in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M. [2012], *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX, Warszawa.
- Niewiadomski Z. [2011], *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Newman P., Thornley A. [1996], *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Project*, Routledge, London.
- Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, o projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw, Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej „Przyjazne Państwo” (druk sejmowy), uchwalona 1 października 2008 r., Warszawa 2008, GKUA/27/2008.
- Rekomendowane zasady i zakres reformy praw gospodarki przestrzennej jako elementu zintegrowanego planowania kraju, Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, przyjęte na XV posiedzeniu Komisji 26 listopada 2010 r., Warszawa, GKUA/29/2010, wersja elektroniczna.
- Sosnowski P. [2011], *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- Steiner R.F., Butler K. [2007], *Planning and Urban Design Standards*, American Planning Association, New Jersey.
- Śleszyński P. [2006a], *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2005 roku*. Na zlecenie Departamentu Ładu Przestrzennego w Ministerstwie Transportu i Budownictwa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. [2006b], *Szczegółowa interpretacja stanu zagospodarowania prac planistycznych w gminach na koniec 2004 roku wraz z analizą możliwych czynników wpływających na ten stan*. Na zlecenie Departamentu Ładu Przestrzennego w Ministerstwie Transportu i Budownictwa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. [2007], *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2006 roku*. Na zlecenie Departamentu Ładu Przestrzennego i Architektury, w Ministerstwie Budownictwa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. (koordynacja) [2012], *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- Szymańska D. [2007], *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2012, poz. 647, t.j.

## Streszczenie

Gospodarowanie przestrzenią w dużym mieście jest procesem skomplikowanym, gdyż uczestniczy w nim wielu aktorów. Pojawiają się problemy przestrzenne i ekologiczne, które wywoływane są głównie przez zdywersyfikowane pojmowanie dostępnej przestrzeni. Autorzy poprzez analizę wybranych aspektów potencjału Krakowa pokazali jego miejsce w Polsce. Ponadto poddano analizie uzyskane informacje w granicach administracyjnych Miasta Krakowa podczas badań ankietowych. Końcowa ocena uwypukla stanowisko przedstawicieli władz poszczególnych dzielnic dotyczące sposobów i jakości zagospodarowania przestrzennego w mieście. Przeciwwstawiono także „zrozumie-

nie” mieszkańców Krakowa oraz ich zainteresowanie zmianą w przestrzeni wynikającą bezpośrednio z opracowań planistycznych oraz decyzji administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenna, dokumentacja planistyczna, zmiana gospodarcza.

### **Spatial Planning in Cracow – An Evaluation of the State of and Current Activities in the Field of Spatial Planning in the Light of a Survey**

Given the numerous actors involved, spatial planning in metropolitan areas is a complex and sophisticated process. Spatial as well as ecological conflicts arise from the different ways of perceiving and understanding space and its resources. As one of Poland's largest cities, Cracow's specific role in this domain is illustrated. The main aim of the survey, which was conducted among local authorities and inhabitants alike, shows the opinions of the two groups on the role of spatial planning, its impact on local development, and the quality of spatial policy in Cracow. Another objective of the study was to identify the involvement of the inhabitants of Cracow in the process of spatial planning.

**Keywords:** spatial planning, planning documentation, local planning, economic change.