

DOI: 10.21005/pif.2023.56.C-07

THE FUNCTIONAL AND SPATIAL MODEL (IN THE DEVELOPMENT STRATEGY) AS AN INSTRUMENT FOR PLANNING AND CONTROLLING TRANSFORMATIONS IN THE STRUCTURE OF THE CITY AND AGGLOMERATION

MODEL FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY (W STRATEGII ROZWOJU) JAKO INSTRUMENT PLANOWANIA I STEROWANIA PRZEKSZTAŁCENIAMI STRUKTURY MIASTA I AGLOMERACJI

Marceli Łasocha

PhD Eng. Arch., Landscape Arch.

Author's Orcid number: 0000-0002-8574-9453

Cracow University of Technology, Faculty of Architecture, Department of Spatial Planning, Urban and Rural Design, Poland
Society of Polish Town Planners, Poland
Spatial Planning Office of Krakow, Poland

ABSTRACT

The article, based on the example of Krakow and the Krakow metropolis, discusses the method of managing space through the Development Strategy document, and in particular the recently launched Functional and Spatial Structure Model. After analyzing three documents of the Strategy, conclusions are drawn regarding the shortcomings resulting from these documents and good practices related to them. The guidelines may be helpful for other metropolises and for improving the current economic and spatial planning system in Poland. The article also draws attention to the authors of individual documents, which is particularly important in times of depreciation of the urban planning profession.

Key words: Development Strategy, Krakow, Krakow metropolis, Spatial Structure Model.

STRESZCZENIE

Artykuł, na przykładzie Krakowa i Metropolii Krakowskiej, omawia metodę zarządzania i gospodarowania przestrzenią poprzez dokument Strategii Rozwoju, a w szczególności funkcjonujący od niedawna Model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Po analizie trzech dokumentów Strategii formułuje się wnioski dotyczące mankamentów wynikających z tych dokumentów oraz dobre praktyki z nimi związane. Wytyczne mogą być pomocne dla innych metropolii oraz dla poprawy obecnego systemu planowania gospodarczo-przestrzennego w Polsce. W artykule zwraca się również uwagę na autorów poszczególnych dokumentów, co jest szczególnie ważne w czasach deprecjacji zawodu urbanisty.

Słowa kluczowe: Kraków, Metropolia, Model funkcjonalno-przestrzenny, Strategia Rozwoju.

1. INTRODUCTION

The publication is a consequence of a paper presented during the International Scientific Conference, organized by the Department of Spatial Planning, Urban and Rural Design, Faculty of Architecture of the Krakow University of Technology, entitled Agglomerations. Development. Challenges, held on March 3, 2023. During the conference, topics regarding space development in the areas of the Upper Silesian Metropolis and the metropolitan areas of Białystok, Warsaw, Lublin, Kielce, Rzeszów, Krakow and Lviv were discussed. The lectures and discussions concerned the principles of functioning of the above-mentioned metropolitan areas, the problems occurring in these areas and debates on possible solutions to the existing dysfunctions.

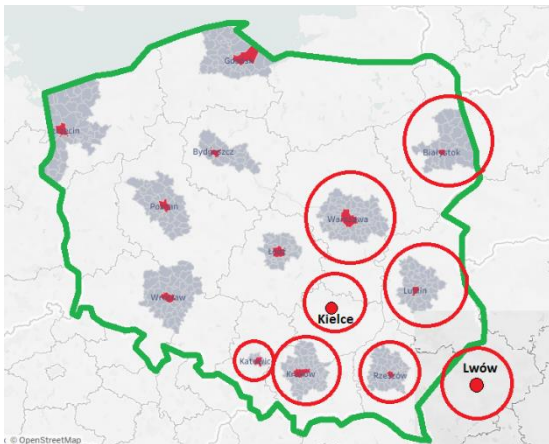


Fig. 1 Metropolitan cities in Poland (including communes belonging to metropolises according to the Union of Polish Metropolises), whose representatives spoke during the conference. Kielce, which according to the EU is not a metropolis, and Lviv, which lies outside the borders of our country, have been added to the map. Source: Own study based on (GUS, 2023)

Ryc. 1 Miasta metropolitalne w Polsce (wraz z gminami należącymi do metropolii wg Unii Metropolii Polskich), których przedstawiciele wypowiedzieli się podczas konferencji. Do mapy dodano Kielce, które wg Unii nie stanowią metropolii, oraz Lwów leżący poza granicami naszego Kraju. Źródło: Opracowanie własne na podstawie (GUS, 2023)



Fig. 2. Fifteen communes gathered in the Krakow Metropolis Association. Source: Metropolia Krakowska.

Ryc.2. Piętnaście gmin skupionych w Stowarzyszeniu Metropolia Krakowska. Źródło: Metropolia Krakowska.

The article focuses on the area of the Krakow Metropolis and raises problems related to the management of its space based on three Development Strategy documents: the current Krakow Development Strategy, the current Development Strategy for the Krakow Metropolis (already containing the Functional and Spatial Model) and the Krakow Development Strategy being prepared also with the Model.

In the publication, the author tries to explain the advantages and disadvantages of the ideological development model included in the Strategy, based on his own experience in creating these planning documents¹ and on discrepancies in the provisions and development guidelines contained therein.

An additional advantage of the article is the fact that on August 24, 2023, the Act of July 7, 2023 amending the Act on spatial planning and development and certain other acts was published in the

¹ The author participated in the preparation of all strategies discussed in the article and is the author of the model for the city of Świdnica in the Lower Silesian Voivodeship.

Journal of Laws of the Republic of Poland. The amendment to the law on spatial planning significantly changes the current rules of the space game. The most important changes include the liquidation of the document Study of conditions and directions of spatial development (hereinafter referred to as the *Study*). To put it very simply, we can say that the competences of this document are taken over by the Municipal Development Strategy (hereinafter referred to as the *Strategy*), and in particular the Functional and Spatial Model (hereinafter referred to as the *Model*), contained therein and a new document constituting local law - the General Plan. The amendment also introduces the obligation to prepare a strategy in each commune - instead of the current optionality.

2. ARTICLE STRUCTURE

The article first discusses the Polish legal conditions that regulate and include the *Strategies* in the spatial and economic planning system and that introduced the *Model* included in the *Strategy* into this system. Moreover, the state of research and literature on the issue are mentioned at the beginning. Then, selected aspects of the *Strategies* in force in Krakow or the Krakow Metropolis are discussed - in terms of space management and the mutual compliance of these documents. Finally, the examined documents are compared and general conclusions are drawn from them. The article may constitute a contribution to a broader discussion on the functioning of Models in Strategies and this method of managing Polish space. The article also attempts to generalize the conclusions on a nationwide scale.

A secondary, but important, element of the publication is the authorship of the documents prepared, because a model that significantly influences the shape of space does not have to be prepared by authorized urban planners, which was repeatedly questioned during the amendment of the Act on Spatial Planning and Development (hereinafter referred to as *the Act*) by the Society of Polish Town Planners (TUP, 2023).

3. POLISH LEGAL CONDITIONS: MUNICIPAL DEVELOPMENT STRATEGY AND FUNCTIONAL AND SPATIAL MODEL

The fact that we are currently preparing the *Strategies* results from Art. 10e section 3 points 4 of the Act of March 8, 1990 on municipal self-government. According to this article, after the amendment to the Act, each commune in Poland must prepare a *Strategy* - unfortunately, this obligation will only apply from 2026. It is worth mentioning that previously, also at the time of the conference (February 2023), the *Strategy* was an optional element.

As part of the *Strategy*, each commune is obliged to prepare a *Model*. This is a relatively new obligation, because the *Model* was introduced into the *Strategy* by the Act of July 15, 2020 on the principles of conducting development policy and certain other acts. Since the *Models* have been prepared in Poland for only three years, no significant literature base has been developed on their preparation and functioning. It is worth starting its review with the definition of what a model is according to the Polish dictionary: *a pattern according to which something is or is to be made* (PWN, 2023). This is, of course, the basis, but it is not precise enough for all 2,477 communes in Poland, hence the literature search should start with the documents preceding the introduction of the regulations in question. To interpret the essence of the *Model*, it is useful to read "Assumptions of the spatial planning system at the national and regional levels as part of the integrated development policy management system"² but the idea of the *Model* is even better explained by Tadeusz Markowski's expert opinion from 2019 entitled "Target model of functional and spatial structure in the integrated system of strategic documents". The expert opinion was commissioned by the Ministry of Infrastructure and Development and, according to it, the *Model* was to illustrate *the development of the commune in the territory covered by the strategy in the perspective of implementing the strategy assumptions and*

² The document was prepared by experts: the Pomeranian Regional Planning Office in Gdańsk, the Warmian-Masurian Spatial Planning Office in Olsztyn, the Greater Poland Spatial Planning Office in Poznań, the Regional Office of Spatial Management of the West Pomeranian Voivodeship in Szczecin in cooperation with regional planning experts.

in the context of potential transformations in response to megatrends and long-term development challenges. (Markowski, 2019). In 2021, the Ministry of Funds and Regional Policy issued instructions on how to prepare a strategy at the commune level entitled: "Commune Development Strategy Practical Guide" (Hoinks D. and others, 2021), and in 2022, instructions on how to prepare a strategy at the level of the inter-municipal-metropolitan union entitled "Strategy for supra-local development. Practical guide" (Churski, et al 2022). To sum up, the content of the *Model* until the amendment to *the Act* was generally regulated on the basis of the subject guides, expert opinions or assumptions to the acts.

Opinions on what *Strategies* and *Models* should contain, how they function and how they are prepared, according to the research and knowledge of the author of this article, have so far been prepared by key specialists from Poznań, e.g. Paweł Churski and Łukasz Mięka, specialists from Łódź and Warsaw, e.g. Tadeusz Markowski and from the Tricity and coastal voivodeships, e.g. Marek Karzyński.

As part of the amendment to the Act of July 7, 2022, the *Study* document was removed from legal circulation, but a number of its findings were transferred to the Act on Municipal Self-Government, assigning the spatial provisions of the *Study* to the *Model* and specifying in detail what it should look like and what it should contain. This action will certainly contribute to some standardization of the content of *Models* - although one should ask oneself whether it is really necessary?

The rest of the article analyzes three documents of the *Strategy* and their interconnections and discrepancies.

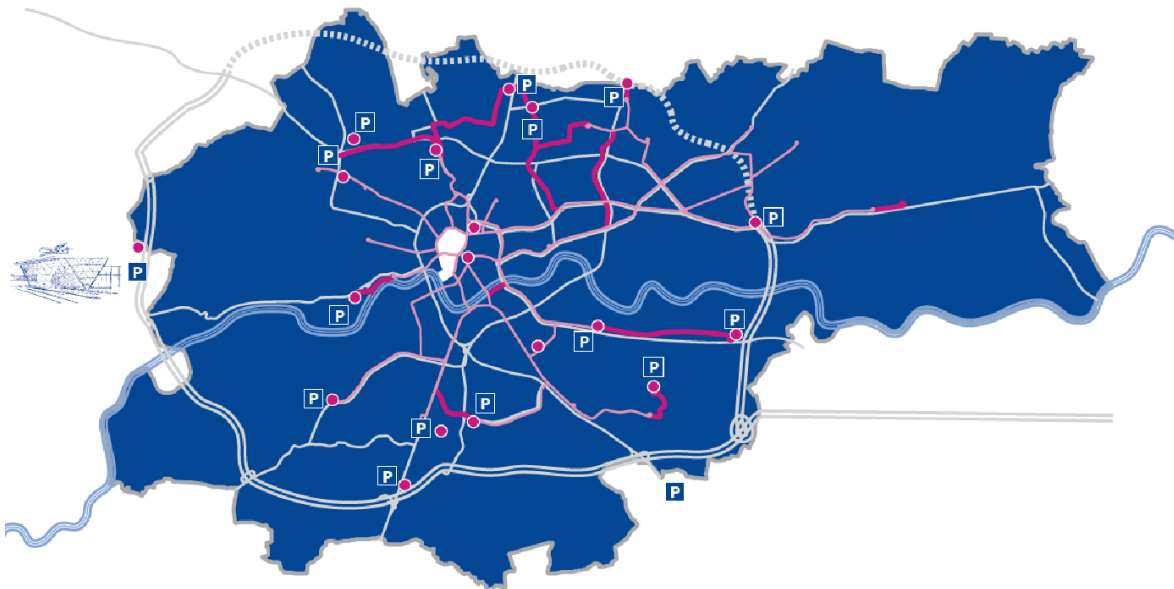


Fig. 3 An example drawing from the Strategy document, illustrating the integration of the transport system in Krakow (one of three drawings illustrating this issue). Source: Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030.

Ryc. 3 Przykładowy rysunek z dokumentu Strategii, obrazujący integrację systemu transportowego w Krakowie (jeden z trzech rysunków obrazujących to zagadnienie). Źródło: Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030.

4. THE CURRENT DEVELOPMENT STRATEGY OF KRAKOW

In Krakow in 2023 - at the time of writing this article, the *Strategy* adopted by resolution of the Krakow City Council No. XCIV/2449/18 of February 7, 2018 is in force. The document was developed for five

years, i.e. from 2013, by a team of almost seventy people under the substantive supervision of M.Eng. arch. Elżbieta Koterba – author of many urban designs and plans, then Deputy Mayor of Krakow³. This *Strategy*, although it does not have a strictly Model of the functional and spatial structure, as it was not required in 2018, does contain diagrams illustrating individual spatial issues and proposals for changes in the structure and space of the city. The strategy illustrates: transport issues in the scale of Krakow and the Krakow functional area (with emphasis on the integration of individual systems), issues related to economic development zones and university campuses, issues of cultural parks, arrangement of public spaces, and also designated revitalization areas and defined the location of parks and areas greenery.

In addition, the *Strategy* includes a SWOT analysis, a city plan for the future consisting of a number of slogans and program challenges such as: intelligent and modern metropolis, modern economy and scientific potential, culture and cultural heritage, improving the quality of life, building social capital, efficient city management. The main idea of the strategy was as follows: Kraków 2030 is a strong local government community of Krakow residents.

5. STRATEGY AND FUNCTIONAL AND SPATIAL MODEL OF THE KRAKOW METROPOLIS

The Krakow Metropolis Association was established on June 24, 2014 and is a space of cooperation for fifteen associated municipalities - Krakow and the surrounding Local Government Units. The basis for the association's activities is specified in the Statute, and approximately 1 million 75 thousand people live in the entire metropolis, of which approximately 780 thousand live in Krakow and 295 thousand in neighboring communes⁴.

In order to establish activities in the field of spatial policy within the association in the period from January 2019 to December 2021, the Krakow Metropolis 2030 Strategy was developed by PANOVA, and the main designer of the *Model* was the architect and urban planner Dr. Eng. arch. Stanisław Lessaer⁵

While preparing the document, there was an obligation to prepare a *Model* as part of the *Strategy* adopted by the government, which was done in this case. The developed strategy contains key conclusions from the strategic diagnosis, vision and mission of development, main development goals, action plans and strategic projects, *Model*, and also the implementation system, financial framework, results of planned activities and a chapter on coherence with the objectives of the Development Strategy of the Małopolska Voivodeship.

The Model of the functional and spatial structure of the Metropolis, as the goal of all changes in the structure, defined the achievement of development in seven areas of metropolitan cooperation, i.e.: intelligent management, environment and space, mobility, economy, leisure culture, education and social services. The development of the Metropolis has been illustrated in the spatial dimension, and in individual areas it should be implemented in the following way:

- INTELLIGENT MANAGEMENT: creation of a coherent spatial data system of municipalities that are part of the metropolis, e-digitization, development and support of human resources;
- ENVIRONMENT AND SPACE: cooperation in the field of maintaining the natural continuity of rivers, strengthening connections related to leisure culture, cooperation in the field of spatial planning;
- MOBILITY - strengthening sustainable mobility;

³ Among the wide group of professionals, experts, managers and coordinators of the document, it is worth mentioning the people who actually prepared the document from the City Development Department within the Krakow City Hall, including: Jan Adam Barański, Agata Chelstowska, Agnieszka Czerwińska, Renata Filip, Wojciech Gorczyca, Leszek Jasiński, Magdalena Kalwa, Rusłana Krzemińska, Anna Niemiec, Tomasz Ostrowski, Wojciech Piątkowski and Marta Skalny

⁴ The data comes from the Central Statistical Office from 2021 (before the 2022 census).

⁵ The strategy was prepared by PANOVA, consisting of: Julita Ewert-Stawowy, Maria Piątkowska, Piotr Biel, Martyna Kierska, Daniel Wrzozczyk, authors of the functional and spatial structure model: chief designer Stanisław Lessaer, Katarzyna Bondek, Sławomir Tont, Cezary Ulasiński. The author of this article participated on behalf of the Krakow City Hall in problem-oriented workshops accompanying the preparation of this document.

- ECONOMY - cooperation in strengthening the economic potential of the Metropolis;
- LEISURE TIME CULTURE - cooperation in maintaining the natural continuity of rivers, strengthening connections related to the culture of free time and cooperation in strengthening the offer of free time, the economy and services of the Krakow Metropolis, as well as the protection of monuments of metropolitan importance;
- EDUCATION - cooperation in strengthening vocational training centers of metropolitan importance;
- SOCIAL SERVICES - cooperation in the areas of: counteracting intense suburbanization as part of migration from the Krakow area, counteracting the effects of society aging; implementation of multifunctional strategic areas related to public services and public spaces.

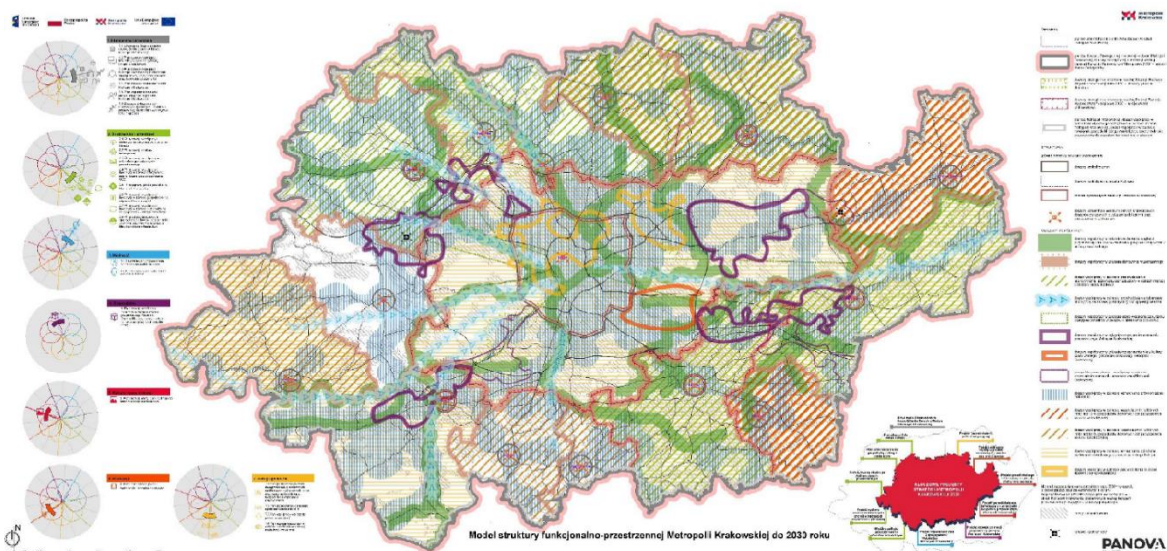


Fig. 4. Drawing of the Model of the functional and spatial structure of the Krakow Metropolis. Source: Strategia Metropolia Krakowska 2030.

Ryc. 4. Rysunek Modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej Metropolii Krakowskiej. Źródło: Strategia Metropolia Krakowska 2030.

According to the *Strategy*, within the metropolis, great emphasis is placed on mutual cooperation between municipalities, because this issue is repeated in the assumptions for the development of each of the above-mentioned areas - which must be a big problem when undertaking mutual activities.

6. PREPARED STRATEGY AND THE FIRST FUNCTIONAL AND SPATIAL MODEL OF KRAKOW

After five years of the *Strategy* being in force in Krakow, taking into account the changing conditions and, above all, the experience of the COVID pandemic and the war in Ukraine, a decision was made to update the *Strategy* document and on July 6, 2022, the Krakow City Council adopted resolution No. XCII/2502/22 regarding the commencement of updating the Krakow Development Strategy. In this way, the expert team of Aleksander Noworól Konsulting under the supervision of the architect -

professor architect Aleksander Noworól prepared a draft Krakow Development Strategy "Here I want to live. Krakow 2030/2050"⁶

This project contains the *Model* as well as arrangements and recommendations in the field of shaping and conducting spatial policy, in accordance with the scope of the amended Act, although at the time of its preparation there were no such obligations yet, but the assumptions of the government project were known.

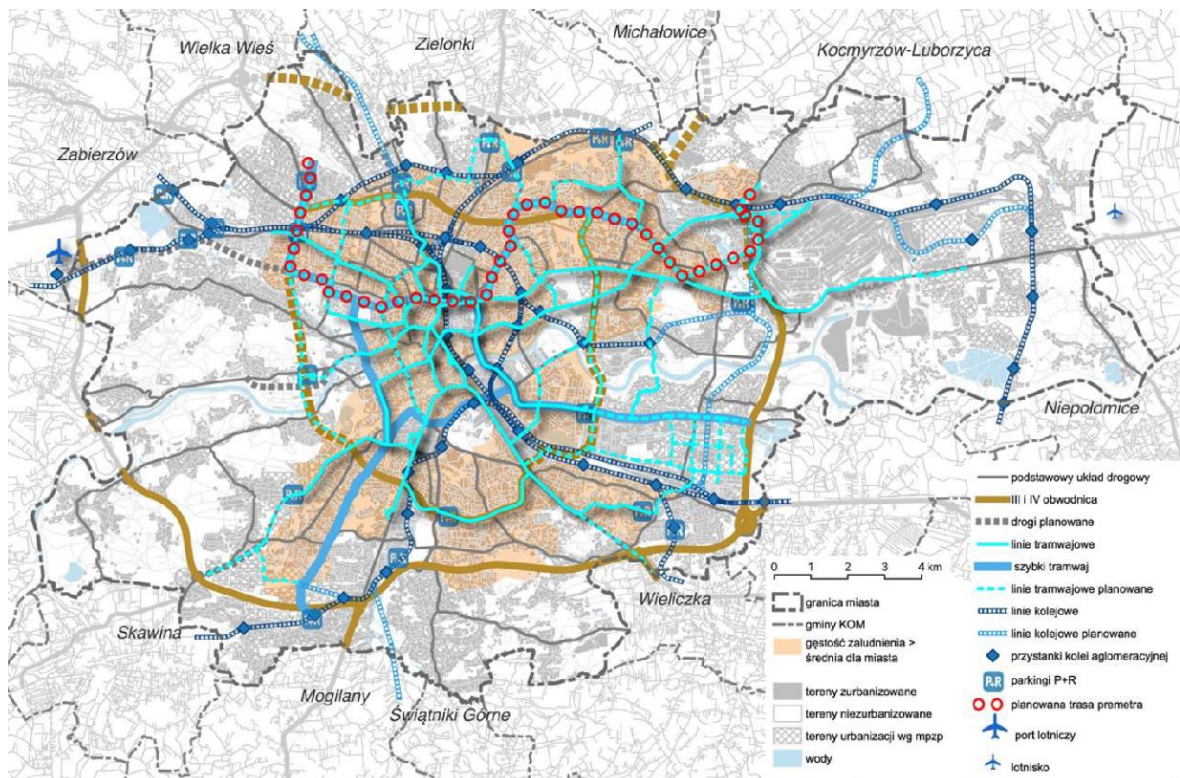


Fig. 5 An example figure from the Model of the prepared Strategy project titled "Main corridors and elements of transport networks". Source: Draft Strategy "Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050".

Ryc. 5 Przykładowa rycina z Modelu sporządzonego projektu Strategii pt. "Główne korytarze i elementy sieci transportowych". Źródło: Projekt Strategii "Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050".

The *Strategy* defines the strategic and operational goals and directions of actions for their implementation, the *Model*, arrangements and recommendations for shaping and conducting spatial policy, areas of strategic intervention, the strategy implementation system and the financial framework for the implementation of the assumed goals:

1. Kraków 2030 - a livable city, developed in partnership, inclusive and ensuring equal opportunities and access to high-quality services, in particular in the field of health, education, housing and culture.

⁶ The strategy was prepared by the expert team of Aleksander Noworól Konsulting, consisting of: Aleksander Noworól, Kamilla Noworól, Jeremiasz Salamon, Michał Kudłacz, Paweł Hałat, Piotr Węgrzynowicz. The substantive coordination of the work was performed by directors from the Department of Strategy, Planning and Investment Monitoring - Anna Sochacka and Piotr Wierzchosławski, and from the Department of Spatial Planning - Elżbieta Szczepińska and Grzegorz Janyga. The author of this article participated on behalf of TUP in problem workshops accompanying the preparation of this document.

2. Kraków 2030/2050 - a metropolis with international network connections, striving for climate and environmental neutrality, with a resilient, circular economy based on knowledge and environmentally friendly mobility.
3. Kraków - a modern and partner-managed metropolis, striving to effectively and efficiently implement development goals and ensure spatial order.

For the implementation of the above-mentioned objectives, necessary spatial transformations were programmed: public services, structure of the settlement network - for objective 1; system of natural connections, economy - strategic urban projects, main corridors and elements of the transport network for Objective 2; city management – for goal 3.

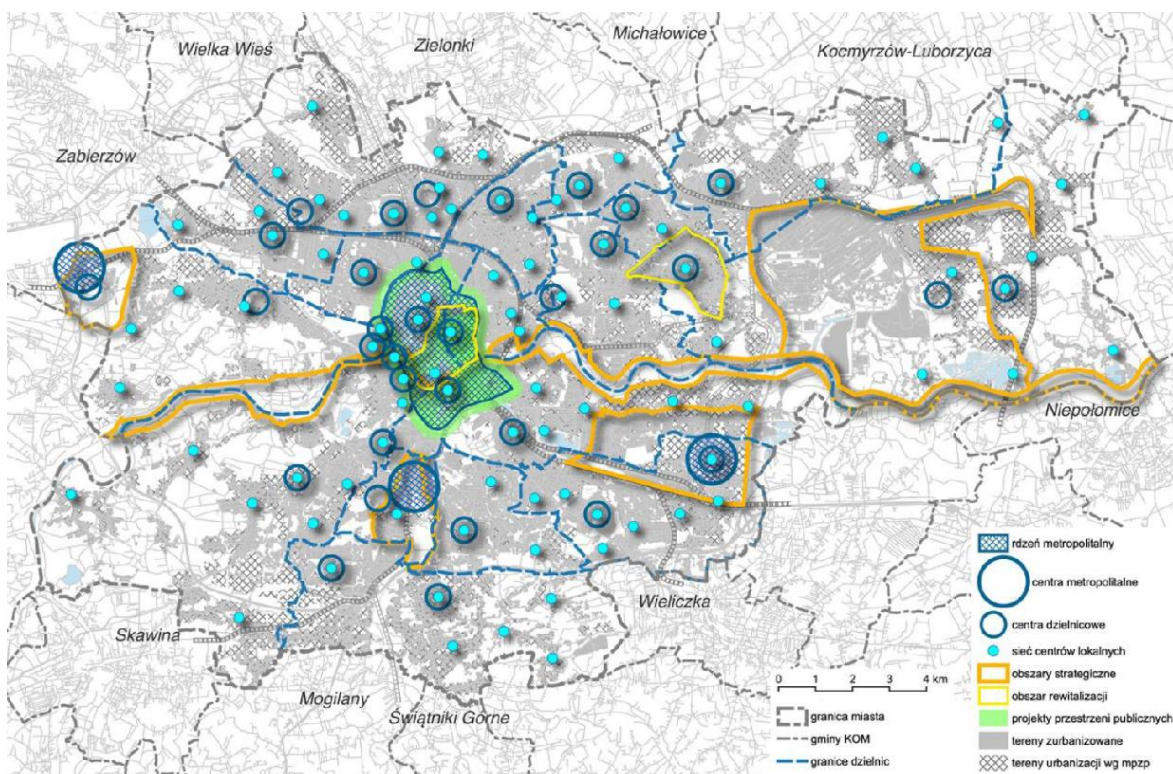


Fig. 6 An example figure from the Model of the prepared Strategy project titled "City management" Source: Draft Strategy Ryc. 6 Przykładowa rycina z Modelu sporządzanego projektu Strategii pt. "Zarządzanie miastem" Źródło: Projekt Strategii "Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050".

The draft *Model* shows much greater detail and precision of its findings (see sample drawings above) compared to previous documents. There is a clear departure from the dictionary definition of the *Model* mentioned at the beginning, to a document determining in detail the development or locations of individual economic projects of the city, with visible boundaries of areas or routes of communication corridors - to be repeated in subsequent lower-level documents.

7. COMPARISON OF SPATIAL ISSUES (MODELS)

In order to compare the *Strategy* documents and, above all, the spatial issues contained in them, these documents were analyzed and the spatial issues defined in them are compared in the table

below. If a specific spatial issue is defined in the document, an "X" is marked in the table; if it is not present, the field remains empty. The names of the issues are simplified for the purposes of this analysis, presenting only their essence - taking into account the substantive content of each document. In the "discrepancies" column, the word "YES" indicates the situation in which the *Strategy* for Krakow of 2018 is divergent from the *Strategy* for the metropolis, and a double "YES, YES" when the *Strategy* for the metropolis is also divergent from the draft *Strategy* of 2023. The differences between the 2018 *Strategy* and the 2023 *Strategy* are not analyzed because it is an updated document, so changes are of course possible.

Table 1 Content and compliance of the Strategy for Krakow, the Krakow Metropolis and the Draft Strategy for Krakow. Source: Comparison made by the author.

DOCUMENT NAME/ISSUE	STRATEGY 2018	METROPOLIS STRATEGY	STRATEGY PROJECT 2023	DISCREPANCIES
TRANSPORT	x	x	x	NO, YES
TRANSPORT ON A METROPOLITAN SCALE	x	x		NO, -
ECONOMIC DEVELOPMENT	x	x	x	YES, YES
CULTURAL PARKS	x			-, -
PUBLIC SPACE / SOCIAL SERVICES	x	x	x	YES, YES
REVITALIZATION	x		x	-, -
PARKS, GREENAGE AND NATURAL ENVIRONMENT	x	x	x	YES, YES
EDUCATION		x		-, -

The analysis of the list prepared in this way leads to the conclusion that the documents examined, despite the different times in which they were prepared, different contracting entities and the different areas they covered, cover similar issues in terms of space - only in 6 areas out of 24, deficiencies or discrepancies were observed.

An important issue, however, are the discrepancies between the documents, especially the 2023 *Strategy* in relation to other documents, which were observed in very important areas such as: transport, economic development, public spaces / social services, parks, greenery and the natural environment.

8. CONCLUSIONS

Presenting the conclusions from the analyzes carried out should begin with the fact that the article is one of the first to describe the actually implemented *Strategies* and the *Models* included in them, and not just model solutions. The research base on which the article is based is limited, although the analyzed documents were developed for a large urban center such as Krakow - hence it can be concluded that the problems occurring there will be analogous to most large cities in Poland and this part of Europe. The analyzed documents and issues are up-to-date, and their analysis and conclusions can be implemented into management in other metropolitan areas and can be introduced by the Parliament into the space management system in Poland.

One of the first conclusions drawn from the analyzes is the fact that the varied scale and accuracy of the diagrams contained in the *Strategies* and *Models* make it difficult to compare them and determine the compliance of goals and objectives - this is an element still not specified in the latest amendment to the legislation.

The analyzed documents contained similar provisions regarding space - regardless of the period in which they were prepared and what law was in force at that time. This may be related to the fact that in the case of Krakow, the main designer was always a person with the same architectural education.

The detail of the *Model* is considered problematic. The author of this article, who prepared local plans and coordinated the preparation of the Study for Krakow for three years, believes that as a directional document, the *Model* included in the *Strategy* should be a general document - in accordance with its dictionary definition - leaving the possibility of visualizing exact routes and boundaries to further planning processes⁷. The functional and spatial model is not a project - the model is supposed to be a model of conduct! The *Strategy* document cannot record the programmed activities in too much detail, because their subsequent implementation may be modified by various factors, and the planning system is multi-stage in order to clarify certain issues at lower levels.

The example of Krakow highlights the problem of mutual incompatibility of the *Strategy* documents at the municipality/metropolis level. Each *Strategy* had a chapter on compliance with the voivodeship *Strategy*, but mutual compliance at a lower level is far from perfect. What is important here is who should obligatorily check the compliance of the commune's *Strategy* with the supra-local development *Strategy* - perhaps the voivode? Pursuant to Art. 10e section 1a, these documents must be consistent with each other⁸. There is a visible lack of systemic solutions coordinating individual studies with each other and this should be improved by law. The problems of compliance between documents have already been written by, for example, Zygmunt Niewiadomski (in the "Commentary to the Act on Spatial Planning and Development"), Marcei Łasocha (in the KPZK PAN Bulletin) and others.

Another problem noticed in the analyzed examples is the phenomenon when the *Model* specifies only tasks that have already been decided or only those in progress, which can be seen in the model for the Krakow Metropolis - which is very conservative. A question should be asked about the actual and future role of this document in the economic and spatial planning structure of Polish space.

The last conclusion from the presented argument is that the amendment to the Planning Act has finally defined the role of the *Model* in the Polish economic and planning system, while strengthening the importance of the *Strategy*. The period in which the Study and the *Model* operated in parallel could have embarrassed the authorities and planners because these documents often duplicated their findings. In the future, we will find out whether the location of the *Model* is correct and whether it will fulfill its role well. This is a developing issue, and currently only the first documents containing the comprehensive *Model* in accordance with the new legal order are being prepared.

MODEL FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY (W STRATEGII ROZWOJU) JAKO INSTRUMENT PLANOWANIA I STEROWANIA PRZEKSZTAŁCENIAMI STRUKTURY MIASTA I AGLOMERACJI

1. WPROWADZENIE

Publikacja jest następstwem referatu wygłoszonego podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej, organizowanej przez Katedrę Planowania Przestrzennego, Projektowania Urbanistycznego

⁷ As an example, here is the Functional and Spatial Model for the City of Świdnica, which is based on the guidelines and regulations regarding space included in the Spatial Planning and Development Act and the distinctive morphological elements of the city classified and described by Kazimierz Wejchert or Kevin A. Lynch, which were described and were defined in publications titled "Elements of urban composition" and "Image of the City".

⁸ An important issue is also whether, due to the fact that the Krakow metropolis is an association and has a strategy, the individual communes that are part of it no longer have to prepare a strategy?! As stipulated in the Act on Municipal Self-Government.

i Ruralistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej, pt. Aglomeracje. Rozwój. Wyzwania. Przestrzeń, która odbyła się 3 marca 2023 r. Podczas konferencji poruszano tematy dotyczące zagospodarowania przestrzeni z obszarów Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz z obszarów metropolitalnych Białegostoku, Warszawy, Lublina, Kielc, Rzeszowa, Krakowa oraz Lwowa. Prelekcje i dyskusje dotyczyły zasad funkcjonowania ww. obszarów metropolitalnych, poruszano problemy, jakie występują na tych obszarach oraz debatowano nad możliwymi rozwiązaniami występujących dysfunkcji.

Artykuł skupia się na obszarze Metropolii Krakowskiej i porusza problemy dotyczące zarządzania jej przestrzenią na podstawie trzech dokumentów Strategii Rozwoju: obowiązującej Strategii Rozwoju Krakowa, obowiązującej Strategii Rozwoju dla Metropolii Krakowskiej (zawierającej już Model funkcjonalno-przestrzenny) oraz sporządzanej Strategii Rozwoju Krakowa również z Modelem. W publikacji autor stara się wyjaśnić zalety i mankamenty ideowego Modelu rozwoju zawartego w Strategii, opierając się na własnych doświadczeniach z tworzeniem tych dokumentów planistycznych⁹ oraz na rozbieżnościach w zapisach i wytycznych rozwojowych w nich zawartych.

Dodatковым walorem artykułu jest fakt, że w dniu 24 sierpnia 2023 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana została ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja prawa w zakresie planowania przestrzennego w znaczący sposób zmienia obecne reguły gry o przestrzeń. Do najważniejszych zmian zaliczyć należy likwidację dokumentu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej *Studium*). W dużym uproszczeniu możemy powiedzieć, że kompetencje tego dokumentu przejmuje właśnie Strategia Rozwoju Gmin (dalej *Strategia*), a w szczególności Model funkcjonalno-przestrzenny (dalej *Model*) w niej zawarty oraz nowy dokument stanowiący prawo lokalne - Plan Ogólny. Nowelizacja wprowadza również **obowiązek** sporządzania strategii w każdej gminie – zamiast dotychczasowej fakultatywności.

2. STRUKTURA ARTYKUŁU

W artykule w pierwszej kolejności omawiane są polskie uwarunkowania prawne, które regulują i umieszczają w systemie planowania przestrzenno-gospodarczego *Strategie* oraz które wprowadziły do tegoż systemu *Model*, zawarty w *Strategii*. Ponadto na wstępie wymienia się stan badań i literaturę dotyczącą zagadnienia. Następnie omawiane są wybrane aspekty Strategii obowiązujących na terenie Krakowa lub Metropolii Krakowskiej – w zakresie gospodarowania przestrzenią oraz wzajemnej zgodności tych dokumentów. Na zakończenie odbywa się porównanie badanych dokumentów oraz wyciągane są ogólne wnioski z nich płynące. Artykuł może stanowić przyczynek do szerszej dyskusji nad funkcjonowaniem *Modeli* w *Strategiach* i tego sposobu zarządzania polską przestrzenią. W artykule podjęto również próbę generalizacji wniosków w skali ogólnopolskiej.

Pobocznym, choć istotnym elementem publikacji, jest autorstwo sporządzanych dokumentów, gdyż *Model* wpływający znacząco na kształt przestrzeni, nie musi być sporządzany przez uprawnionych urbanistów, co było wielokrotnie kwestionowane przy procedowaniu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej *ustawa*) przez środowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP, 2023).

3. POLSKIE UWARUNKOWANIA PRAWNE: STRATEGIA ROZWOJU GMINY ORAZ MODEL FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY

Fakt, że obecnie sporządzamy *Strategie* wynika z art. 10 e ust. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym artykułem, po nowelizacji *ustawy*, każda gmina w Polsce musi sporządzić *Strategię* - niestety obowiązek ten będzie funkcjonował dopiero od 2026 r. Warto

⁹ Autor uczestniczył w sporządzaniu wszystkich strategii omawianych w artykule oraz jest autorem modelu dla Miasta Świdnica w województwie dolnośląskim.

wspomnieć, że wcześniej, również w chwili konferencji (luty 2023 r.), *Strategia* była elementem fakultatywnym.

W ramach *Strategii* każda gmina obowiązkowo sporządza *Model*. Jest to relatywnie młody obowiązek, gdyż *Model* do *Strategii* wprowadziła ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Ponieważ *Modele* sporządzane są w Polsce od zaledwie trzech lat, nie wykształciła się znacząca baza literatury na temat ich sporządzania i funkcjonowania. Jej przegląd warto rozpocząć od definicji, czym wg słownika języka polskiego jest model, a mianowicie jest to: *wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane* (PWN, 2023). Jest to oczywiście podstawa, ale za mało precyzyjna dla wszystkich 2477 gmin w Polsce, stąd kwerendę dot. literatury warto rozpocząć od dokumentów poprzedzających wprowadzenie przedmiotowych regulacji. Dla interpretacji istoty *Modelu* przydatna jest lektura „Założeń systemu planowania przestrzennego na poziomach krajowym i regionalnym w ramach zintegrowanego systemu zarządzania polityką rozwoju”¹⁰, ale ideę *Modelu* jeszcze lepiej przybliży nam ekspertyza Tadeusza Markowskiego z 2019 r. pt. „Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych”. Ekspertyza wykonana została na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju i zgodnie z nią *Model* miał zobrazować *rozwój gminy na terytorium objętym strategią w perspektywie realizacji założeń strategii oraz w kontekście potencjalnych przeobrażeń w odpowiedzi na megatrendy i długoterminowe wyzwania rozwojowe*. (Markowski, 2019). W 2021 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki regionalnej wydało instrukcję, jak sporządzić strategię na poziomie gminy pt. „Strategia Rozwoju Gminy Poradnik Praktyczny” (Hoinks, i in. 2021), a w 2022 r. instrukcję, jak sporządzić strategię na poziomie związku międzygminnego – metropolitalnego pt. „Strategia rozwoju ponadlokalnego. Poradnik praktyczny” (Churski, i in 2022). Podsumowując, zawartość *Modelu* do czasu nowelizacji *ustawy* była normowana generalnie na podstawie przedmiotowych poradników, ekspertyz lub założeń do ustaw.

Opinie o tym, co *Strategie* i *Modele* powinny zawierać, jak funkcjonują oraz jak się je sporządza, wg badań i wiedzy autora niniejszego artykułu, sporządzali dotychczas głównie specjaliści z Poznania np. Paweł Churski i Łukasz Mikula, specjaliści z Łodzi i Warszawy np. Tadeusz Markowski oraz z trójmiasta i województw nadmorskich np. Marek Karzyński.

W ramach nowelizacji *ustawy* z dnia 7 lipca 2022 r. usunięto z obiegu prawnego dokument *Studium*, ale cały szereg jego ustaleń przeniesiono do ustawy o samorządzie gminnym, cedując przestrzenne zapisy *Studium* do *Modelu* i określając szczegółowo, jak powinien on wyglądać i co obligatoryjnie powinien zawierać. Działanie to na pewno przyczyni się do pewnej standaryzacji zawartości *Modeli* – choć należy zadać sobie pytanie, czy na pewno potrzebnej?

W dalszej części artykułu dokonano analizy trzech dokumentów *Strategii* i ich wzajemnych powiązań oraz występujących rozbieżności.

4. OBOWIĄZUJĄCA STRATEGIA ROZWOJU KRAKOWA

W Krakowie w 2023 r. – w chwili pisania niniejszego artykułu, obowiązuje *Strategia* przyjęta uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XCIV/2449/18 z dnia 7 lutego 2018 r. Dokument był opracowywany przez pięć lat, tj. od 2013 r. przez zespół składający się z prawie siedemdziesięciu osób pod nadzorem merytorycznym mgr inż. arch. Elżbiety Koterby – autora wielu projektów i planów urbanistycznych, ówczesnej Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa¹¹. *Strategia* ta, pomimo że nie posiada stricte *Modelu* struktury funkcjonalno-przestrzennej, gdyż nie było to w 2018 r. wymagane, to zawiera schematy obrazujące poszczególne zagadnienia przestrzenne oraz propozycje przemian w strukturze

¹⁰ Dokument przygotowany przez ekspertów: Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego w Gdańsku, Warmińsko-Mazurskiego Biura Planowania Przestrzennego w Olsztynie, Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego w Poznaniu, Regionalnego Biura Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie we współpracy z ekspertami planowania regionalnego.

¹¹ Wśród szerokiego grona fachowców, ekspertów, sterujących i koordynatorów dokumentu warto przywołać osoby, które faktycznie w ramach Urzędu Miasta Krakowa wykonywały dokument z Wydziału Rozwoju Miasta, a są to: Jan Adam Barański, Agata Chelstowska, Agnieszka Czerwińska, Renata Filip, Wojciech Gorczyca, Leszek Jasiński, Magdalena Kałwa, Rustana Krzemińska, Anna Niemiec, Tomasz Ostrowski, Wojciech Piątkowski oraz Marta Skalny.

i w przestrzeni miasta. W strategii zobrazowano: zagadnienia transportowe w skali Krakowa i Krakowskiego obszaru funkcjonalnego (z naciskiem na integrację poszczególnych systemów), zagadnienia związane ze strefami rozwoju gospodarczego i kampusami uniwersyteckimi, zagadnienia parków kulturowych, rozmieszczenie przestrzeni publicznych, ponadto wyznaczono obszary rewitalizacji oraz zdefiniowano rozmieszczenie parków i terenów zieleni.

Ponadto *Strategia* zawiera analizę SWOT, plan miasta na przyszłość składający się z szeregu haseł i wyzwań programowych takich jak: inteligenta i nowoczesna metropolia, nowoczesna gospodarka i potencjał naukowy, kultura i dziedzictwo kulturowe, podnoszenie jakości życia, budowa kapitału społecznego, sprawne zarządzanie miastem. Hasło strategii brzmiało następująco: *Kraków 2030 to silna wspólnota samorządowa mieszkańców Krakowa*.

5. STRATEGIA I MODEL FUNKCJONALNO PRZESTRZENNY METROPOLII KRAKOWSKIEJ

Stowarzyszenie Metropolia Krakowska zostało powołane do życia 24 czerwca 2014 r. i stanowi przestrzeń współpracy dla piętnastu stowarzyszonych w nim gmin - Krakowa i otaczających go Jednostek Samorządu Terytorialnego. Podstawy działań stowarzyszenia określa Statut, a w całej metropolii mieszka około 1 mln 75 tys osób, z czego w Krakowie około 780 tys., a w gminach ościennych 295 tys. osób¹².

W celu ustalenia wspólnych działań w zakresie polityki przestrzennej w ramach stowarzyszenia w okresie od stycznia 2019 r. do grudnia 2021 r. opracowana została przez firmę PANOVA Strategia Metropolia Krakowska 2030, a głównym projektantem Modelu był architekt i urbanista dr inż. arch. Stanisław Lessaer.¹³

W czasie sporządzania dokumentu wszedł obowiązek, aby w ramach *Strategii* sporządzić *Model*, co też zostało w tym przypadku wykonane. Opracowana strategia zawiera kluczowe wnioski z diagnozy strategicznej, wizję i misję rozwoju, główne cele rozwoju, plany działań i projekty strategiczne, *Model*, a ponadto system realizacji i wdrażania, ramy finansowe, rezultaty planowanych działań oraz rozdział o spójności z celami Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Metropolii, jako cel wszystkich zmian w strukturze, określił osiągnięcie rozwoju w siedmiu dziedzinach współpracy metropolitalnej tj.: inteligentne zarządzanie, środowisko i przestrzeń, mobilność, gospodarka, kultura czasu wolnego, edukacja oraz usługi społeczne. Rozwój Metropolii zobrazowano w wymiarze przestrzennym, a w poszczególnych dziedzinach powinien być realizowany w następujący sposób:

- INTELIGENTNE ZARZĄDZANIE: stworzenie spójnego systemu danych przestrzennych gmin wchodzących w skład metropolii, e-cyfryzacja, rozwój i wspieranie kadr;
- ŚRODOWISKO I PRZESTRZEŃ: współpraca w zakresie zachowania ciągłości przyrodniczej rzek, wzmocnienia połączeń związanych z kulturą czasu wolnego, współpraca w zakresie planowania przestrzennego;
- MOBILNOŚĆ - wzmocnienie zrównoważonej mobilności;
- GOSPODARKA - współpraca w zakresie wzmocnienia potencjału gospodarczego Metropolii;
- KULTURA CZASU WOLNEGO - współpraca w zakresie zachowania ciągłości przyrodniczej rzek, wzmocnienie połączeń związanych z kulturą czasu wolnego oraz współpraca w zakresie wzmocnienia oferty czasu wolnego, gospodarki i usług Metropolii Krakowskiej, a także ochrona zabytków o znaczeniu metropolitalnym;
- EDUKACJA - współpraca w zakresie wzmocnienia ośrodków kształcenia zawodowego o znaczeniu metropolitalnym;

¹² Dane pochodzą z GUS z 2021 r. (sprzed spisu powszechnego w 2022 r.).

¹³ Strategia została wykonana przez firmę PANOVA w składzie: Julita Ewert-Stawowy, Maria Piątkowska, Piotr Biel, Martyna Kierska, Daniel Wrzoszczyk, Autorzy Modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej: główny projektant Stanisław Lessaer, Katarzyna Bondek, Sławomir Tont, Cezary Ulasiński. Autor niniejszego artykułu uczestniczył z ramienia Urzędu Miasta Krakowa w warsztatach problemowych towarzyszących sporządzaniu tego dokumentu.

- USŁUGI SPOŁECZNE - współpraca w zakresach: przeciwdziałania intensywnej suburbanizacji w ramach migracji z obszaru Krakowa, przeciwdziałanie skutkom starzenia się społeczeństwa; realizacja wielofunkcyjnych strategicznych obszarów związanych z usługami publicznymi oraz przestrzeniami publicznymi.

Zgodnie ze strategią, w ramach metropolii, duży nacisk kładzie się na wzajemną współpracę międzygminną, gdyż zagadnienie to powtarza się w założeniach rozwoju każdej z wymienionych dziedzin - co musi być dużym problemem przy podejmowaniu wzajemnych działań.

6. SPORZĄDZANA STRATEGIA I PIERWSZY MODEL FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY KRAKOWA

Po pięciu latach obowiązywania Strategii w Krakowie, mając na uwadze zmieniające się uwarunkowania, a przede wszystkim doświadczenia pandemii COVID oraz wojny w Ukrainie, podjęto decyzję o konieczności aktualizacji dokumentu *Strategii* i 6 lipca 2022 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę Nr XCII/2502/22 w sprawie przystąpienia do aktualizacji strategii Rozwoju Krakowa. W ten sposób zespół ekspercki Aleksander Noworól Konsulting pod kierunkiem architekta – prof. dr. hab. arch. Aleksandra Noworóla sporządził projekt Strategii Rozwoju Krakowa “Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050”.¹⁴

Projekt ten zawiera *Model* oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, zgodnie z zakresem znowelizowanej *ustawy*, choć w czasie jego sporządzania jeszcze nie było takich obowiązków, ale znane były założenia rządowego projektu.

W *Strategii* określono cele strategiczne, operacyjne i kierunki działań dla ich realizacji, *Model*, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, obszary strategicznej Interwencji, system realizacji strategii oraz ramy finansowe realizacji założonych celów.

Zgodnie ze sporządzonym *Modelem* w Krakowie planowany jest rozwój uwzględniający następujące sfery: społeczną, gospodarczą, środowiskową, przestrzenną i polityczno-instytucjonalną. Rozwój ten realizowany ma być poprzez trzy cele:

1. Kraków 2030 – miastem przyjaznym do życia, rozwijanym w partnerstwie, włączającym i zapewniającym równe szanse oraz dostęp do wysokiej jakości usług, w szczególności w zakresie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, kultury.
2. Kraków 2030/2050 – metropolią o międzynarodowych powiązaniach sieciowych, dążącą do neutralności dla klimatu i środowiska, z odporną, cyrkularną gospodarką opartą na wiedzy oraz sprzyjającą środowisku mobilnością.
3. Kraków – nowoczesnie i partnersko zarządzana metropolia, dążąca do skutecznej i efektywnej realizacji celów rozwojowych oraz zapewnienia ładu przestrzennego.

Dla realizacji ww. celów zaprogramowano konieczne przekształcenia przestrzenne: usług publicznych, struktury sieci osadniczej - dla celu 1; systemu powiązań przyrodniczych, gospodarki – strategicznych projektów miejskich, głównych korytarzy i elementów sieci transportowej dla celu 2; zarządzania miastem – dla celu 3.

W projekcie *Modelu* widoczna jest zdecydowana większa szczegółowość oraz precyzja jego ustaleń (patrz przykładowe rysunki powyżej) w stosunku do poprzednich dokumentów. Widoczne jest zdecydowane odejście od przywołanej na początku definicji słownikowej Modelu, do dokumentu szczegółowo determinującego rozwój lub lokalizację poszczególnych przedsięwzięć gospodarczych miasta, z widocznymi granicami obszarów lub przebiegami korytarzy komunikacyjnych - do powtórzenia w kolejnych dokumentach niższego szczebla.

¹⁴ Strategia została wykonana przez zespół ekspercki Aleksander Noworól Konsulting w składzie: Aleksander Noworól, Kamilla Noworól, Jeremiasz Salamon, Michał Kudłacz, Paweł Halał, Piotr Węgrzynowicz. Koordynację merytoryczną nad pracami pełnili dyrektorzy z Wydziału Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji – Anna Sochacka oraz Piotr Wierchośławski, a z Wydziału Planowania Przestrzennego – Elżbieta Szczepińska oraz Grzegorz Janyga. Autor niniejszego artykułu uczestniczył z ramienia TUP w warsztatach problemowych towarzyszących sporządzaniu tego dokumentu.

7. PORÓWNANIE ZAGADNIEŃ PRZESTRZENNYCH (MODELI)

W celu porównania ze sobą dokumentów *Strategii*, a przede wszystkim zagadnień przestrzennych w nich zawartych, przeanalizowano te dokumenty i w poniższej tabeli zestawiono ze sobą definiowane w nich zagadnienia przestrzenne. Jeżeli konkretne zagadnienie przestrzenne jest definiowane w dokumencie, to w tabeli postawiono znak "X", jeżeli go nie ma, to pole pozostaje puste. Nazwy zagadnień upraszcza się na potrzeby przedmiotowej analizy, przedstawiając jedynie ich istotę - przy uwzględnieniu merytorycznej zawartości każdego z dokumentów. W kolumnie "rozbieżności" oznacza się słowem „TAK” sytuację, w której *Strategia* dla Krakowa z 2018 r. jest rozbieżna ze *Strategią* dla metropolii, oraz podwójne „TAK, TAK”, gdy *Strategia* dla metropolii jest jednocześnie rozbieżna z projektem strategii z 2023 r. Nie analizuje się rozbieżności *Strategii* z 2018 r. do *Strategii* z 2023 r., gdyż jest to dokument aktualizowany, więc zmiany są oczywiście możliwe.

Tabela 1 Zawartość i zgodność Strategii dla Krakowa, Metropolii Krakowskiej i Projektu Strategii dla Krakowa. Źródło: Porównanie wykonane przez autora.

NAZWA DOKUMENTU / ZAGADNIENIE	STRATEGIA 2018	STRATEGIA METROPOLIA	PROJEKT STRATEGII 2023	ROZBIEŻNOŚCI
TRANSPORT	X	X	X	NIE, TAK
TRANSPORT W SKALI METROPOLITALNEJ	X	X		NIE, -
ROZWÓJ GOSPODARCZY	X	X	X	TAK, TAK
PARKI KULTUROWE	X			-, -
PRZESTRZENIE PUBLICZNE / USŁUGI SPOŁECZNE	X	X	X	TAK, TAK
REWITALIZACJA	X		X	-, -
PARKI, ZIELEŃ I ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE	X	X	X	TAK, TAK
EDUKACJA		X		-, -

Analiza tak przygotowanego zestawiania prowadzi do konstatacji, że dokumenty poddane badaniom, pomimo różnego czasu ich sporządzania, różnych podmiotów zamawiających i różnego obszaru, jaki obejmowały, w zakresie przestrzeni poruszają podobne merytorycznie zagadnienia – tylko w 6 zakresach spośród 24 zaobserwowano braki lub rozbieżności.

Istotną kwestią są natomiast rozbieżności pomiędzy dokumentami, szczególnie strategii z 2023 r. w stosunku do innych dokumentów, które zaobserwowano w zakresie bardzo ważnych dziedzin takich jak: transport, rozwój gospodarczy, przestrzeń publiczną / usługi społeczne, parki, zieleni i środowisko przyrodnicze.

8. WNIOSKI

Przedstawienie wniosków z przeprowadzonych analiz należy rozpocząć od faktu, że artykuł jest jednym z pierwszych opisujących faktycznie wykonane *Strategie* i *Modele* w nich występujące, a nie tylko modelowe rozwiązania. Baza badawcza, na której opiera się artykuł, jest ograniczona, jakkolwiek analizowane dokumenty opracowane zostały dla dużego ośrodka miejskiego, jakim jest Kraków – stąd można wnioskować, że problemy w nim występujące będą analogiczne dla większości dużych miast w Polsce i tej części Europy. Analizowane dokumenty i zagadnienia są aktualne, a ich analiza

i wnioski z niej płynące mogą być implementowane do zarządzania w innych obszarach metropolitalnych oraz mogą być wprowadzane przez parlament do systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce.

Jednym z pierwszych wniosków płynących z analiz jest fakt, że zróżnicowana skala i dokładność schematów zawartych w *Strategiach* i *Modelach* utrudnia ich wzajemne porównanie i stwierdzanie zgodności celów i zamierzeń – jest to element wciąż niedoprecyzowany również w ramach ostatniej nowelizacji prawodawstwa.

Analizowane dokumenty zawierały podobne zapisy dotyczące przestrzeni – niezależnie, w jakim okresie zostały sporządzone i jakie prawo wówczas obowiązywało. Może to być powiązane z faktem, że w przypadku Krakowa każdorazowo głównym projektantem była osoba z tym samym wykształceniem architektonicznym.

Jako problematyczny uważa się fakt szczegółowości *Modelu*. Autor niniejszego artykułu, sporządzający plany miejscowe oraz koordynujący przez trzy lata sporządzenie Studium dla Krakowa uważa, że jako dokument kierunkowy *Model* zawarty w *Strategii* powinien być dokumentem ogólnym – zgodnie z jego słownikową definicją - pozostawiając możliwość wizualizacji dokładnych przebiegów, granic dalszym procesom planistycznym.¹⁵ Model funkcjonalno-przestrzenny nie jest projektem - model ma być wzorcem postępowania! W dokumencie *Strategii* nie można zbyt szczegółowo zapisywać programowanych działań, gdyż ich późniejsza realizacja może zostać przez różnorakie czynniki zmodyfikowana, a system planistyczny po to jest wielostopniowy, aby na niższych poziomach pewne zagadnienia doprecyzowywać.

Przykład Krakowa uwidacznia problem wzajemnej niezgodności dokumentów *Strategii* na poziomie gmina / metropolia. Każda strategia posiadała w swej treści rozdział dotyczący zgodności ze strategią województwa, natomiast wzajemna zgodność na niższym poziomie jest daleka od doskonałości. Istotne jest tutaj, kto powinien sprawdzać obligatoryjnie zgodność strategii gminy ze strategią rozwoju ponadlokalnego – być może wojewoda? Zgodnie z art. 10e ust 1a dokumenty te muszą być ze sobą spójne.¹⁶ Widoczny jest brak systemowych rozwiązań koordynujących poszczególne opracowania między sobą i powinno to zostać ustawowo poprawione. O problemach zgodności pomiędzy dokumentami pisali już np. Zygmunt Niewiadomski (w „Komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”), Marcei Łasocha (w Biuletynie KPZK PAN) i inni.

Kolejnym problemem, zauważonym w analizowanych przykładach jest zjawisko, gdy *Model* określa jedynie zadania już przesądzone lub wyłącznie te w realizacji, co można zauważyć w modelu dla Metropolii Krakowskiej – który jest bardzo zachowawczy. Należy zadać pytanie o faktyczną – przyszłościową rolę tego dokumentu w gospodarczo-przestrzennej strukturze planowania polską przestrzenią.

Ostatnim wnioskiem płynącym z przeprowadzonego wywodu jest konstatacja, że nowelizacja ustawy o planowaniu w końcu określiła rolę *Modelu* w polskim systemie gospodarczo-planistycznym, wzmacniając jednocześnie znaczenie *Strategii*. Okres, w którym równolegle funkcjonowało *Studium* i *Model*, mógł wprawiać w zakłopotanie włodarzy i planistów, ponieważ dokumenty te duplikowały często swoje ustalenia. W przyszłości natomiast dowiemy się, czy umiejscowienie *Modelu* jest właściwe i będzie dobrze spełniało swoją rolę. Jest to zagadnienie rozwojowe, a aktualnie sporządzane są dopiero pierwsze dokumenty, zawierające całościowy *Model* zgodnie z nowym porządkiem prawnym.

¹⁵ Jako przykład można podać tutaj Model funkcjonalno-przestrzenny dla Miasta Świdnicy, który oparty jest na wytycznych i regulacjach dotyczących przestrzeni zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wyróżniających się elementach morfologicznych miasta klasyfikowanych i opisywanych przez Kazimierza Wejcherta lub Kevina A. Lynch, które opisane i zdefiniowane zostały w publikacjach pt. „Elementy kompozycji urbanistycznej” oraz „Obraz Miasta”.

¹⁶ Istotnym zagadnieniem jest również czy w związku z faktem, że metropolia krakowska jest stowarzyszeniem i ma strategię to poszczególne gminy już nie muszą sporządzać strategii?! – jak wynika z ustawy o samorządzie gminnym.

BIBLIOGRAPHY

- Aglomeracje (2023). Rozwój. Wyzwania. Przestrzeń. <https://www.a5.pk.edu.pl/konferencje/konferencja-aglomeracje/> Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Org. Politechnika Krakowska Katedra Planowania Przestrzennego Projektowania Urbanistycznego i Ruralistycznego A5. (Accessed: 3-10-2023)
- Churski P., Cisiółka P., Kołsut. B., Mikuła Ł., Strategia rozwoju ponadlokalnego – poradnik praktyczny, Warszawa, 2022.
- Ciesiółka P., Mikuła Ł., Churski P., Kołsut B., *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1 (91)/2023
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu Miast*, Oficyna wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010.
- GUS (2023). Platforma danych metropolitalnych. <https://metropolie.pl/metropolie-w-liczbach/dashboard> Źródłem danych jest Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. (Accessed: 3-10-2023).
- Hajduga P., *Kreowanie struktury przestrzennej miasta, jako element pobudzania rozwoju lokalnego na przykładzie Świdnicy*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Studia Miejskie Tom 7 (2012).
- Hoinks D., Ciepiałak J., Machowski T., Odzimek W., *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 2021.
- Krzyński M., Turzyński M., Roman G. *Model Struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru powiatu jako element strategii ponadlokalnej*, Europa Regionum 2022, tom XXXVIII.
- Lynch K. A., *Obraz Miasta*, Archivolta 2011.
- Łasocha M., *Niezgodności w zakresie wyznaczonych kierunków rozwoju na styku sąsiadujących Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na przykładzie Krakowa i gmin ościennych*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 277, 2020.
- Markowski T., *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju*, 2019.
- Metropolia Krakowska. Gminy Metropolii Krakowskiej. <https://metropoliakrakowska.pl/metropolia/o-metropolii>. (accessed: 6.10.2023)
- PWN (2017). <https://sjp.pwn.pl/szukaj/model.html> (Accessed: 05-01-2023).
- Projekt Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050. https://strategia.krakow.pl/strategia_rozwoju_krakowa/266995,artykul,konsultacje_projektu_strategii_rozwoju_krakowa_tu_chce_zyc_krakow_2030_2050.html (Accessed: 05-01-2023).
- Rozwój Krakowa (2022) Aktualizujemy Strategię Rozwoju Krakowa 2030. https://strategia.krakow.pl/strategia_rozwoju_krakowa/262222,artykul,aktualizacja_srk2030.html (Accessed: 05-01-2023).
- Strategia Metropolia Krakowska 2030 <https://metropoliakrakowska.pl/metropolia/publikacje/strategia-metropolia-krakowska-2030> Accessed: 25.09.2023)
- Statut Stowarzyszenia Metropolia Krakowska (https://metropoliakrakowska.pl/uploaded_files/1674046483_1674028739statut-stowarzyszenia.pdf Accessed: 25.09.2023)
- TUP (2023) <https://www.facebook.com/TUP.Krakow/> (Accessed: 3-10-2023).
- UCHWAŁA NR XCIV/2449/18 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu "Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030."
- UCHWAŁA NR XCII/2502/22 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie przystąpienia do aktualizacji "Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030." oraz określenia szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu aktualizacji tego dokumentu, w tym trybu konsultacji.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020 poz. 1378].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95].
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717].
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw
- Wejchert K., *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1984. Reprint

AUTHOR'S NOTE

The author is a chief specialist in the City Planning Office of Krakow and research and teaching assistant professor at the Faculty of Architecture of the Krakow University of Technology. President of the Krakow branch of the Society of Polish Urban Planners, member of MPOIA. For several years he has worked with institutions involved in shaping sensitivity to spatial order and aesthetics. Author and co-author of numerous local spatial plans (including award-winning ones), environmental impact forecasts, development strategies and coordinator of the study of conditions and directions of development in Krakow. Currently, his research interests focus on the spatial development in cities, especially in Krakow.

O AUTORZE

Główny specjalista w Wydziale Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa oraz adiunkt naukowo-dydaktyczny na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej. Prezes krakowskiego oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich, członek MPOIA. Od lat współpracuje z instytucjami zajmującymi się kształtowaniem wrażliwości na porządek i estetykę przestrzenną. Autor i współautor licznych planów miejscowych (w tym nagradzanych), prognozy oddziaływania na środowisko, strategii rozwoju oraz koordynator sporządzania krakowskiego studium. W pracy naukowej bada zagadnienia dotyczące planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa.

Contact | Kontakt: marcelilasocha@gmail.com