

OPINIA NR 33/2024 PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA Z DNIA 10 września 2024 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały nr CXV/1547/10 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą *Park Kulturowy Stare Miasto* – druk nr 163.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r., poz. 7074, z 2020 r., poz. 919) postanawia się, co następuje:

Pozostawia się decyzję w zakresie wniesionego przez grupę Radnych Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały nr CXV/1547/10 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą *Park Kulturowy Stare Miasto* (druk nr 163), Radzie Miasta Krakowa sugerując jednocześnie, aby zgodnie z opinią prawną opracowaną do przedmiotowego projektu uchwały, proces nowelizacji uchwały o Parku Kulturowym Stare Miasto nastąpił w analogicznym trybie jak proces powoływania tej szczególnej formy ochrony krajobrazu kulturowego, a więc po uprzednim zasięgnięciu opinii Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, jak również z uwzględnieniem wyników przeprowadzanych konsultacji społecznych w tym zakresie.

UZASADNIENIE

Grupa Radnych Miasta Krakowa wystąpiła z projektem zmiany uchwały nr CXV/1547/10 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą *Park Kulturowy Stare Miasto*. Powyższa zmiana miałaby nastąpić w zakresie przyjętych granic Parku Kulturowego „Stare Miasto”, zgodnie z załącznikiem graficznym do projektu uchwały.

W obowiązującej aktualnie uchwale nr CXV/1547/10 dotyczącej utworzenia Parku Kulturowego Stare Miasto § 1 ust. 1 stanowi: *Tworzy się park kulturowy, pod nazwą „Park Kulturowy Stare Miasto”, na terenie Starego Miasta i Wzgórza Wawelskiego wraz z otoczeniem.* Dodatkowo § 1 ust. 2 uchwały określa, iż: *Granica Parku, o którym mowa w ust. 1, przebiega ulicami: Straszewskiego, Podwale, Dunajewskiego, Basztową, Westerplatte, Św. Gertrudy, Bernardyńską, fragmentem Bulwaru Wisły do ulicy Podzamcze łączącej się z ulicą Straszewskiego.* Natomiast § 1 ust. 3 uchwały stanowi, iż: *Granice Parku określa załącznik Nr 1 do uchwały.*

Historyczne centrum Krakowa to wyjątkowe dziedzictwo nie tylko kultury polskiej i europejskiej, ale również kultury światowej. Świadczy o tym wpis z dnia 22 maja 1933 r. układu urbanistycznego Miasta Krakowa (Śródmieście) w granicach Plant do rejestru zabytków pod numerem A1 oraz uznanie Starego Miasta wraz z Wawelem, Stradomiem, Kazimierzem, Podgórzem, Nowym Światem i Piaskiem za pomnik historii, na mocy zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r., ale przede wszystkim wpis obszaru Starego Miasta wraz z Wawelem, Kazimierzem i Stradomiem na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO w 1978 r.

Mając na uwadze unikatowe walory krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru tej wyjątkowej przestrzeni, Rada Miasta Krakowa objęła obszar Starego Miasta i Plant Krakowskich wraz ze Wzgierzem Wawelskim i jego otoczeniem szczególną formą prawnej ochrony w postaci parku kulturowego, przewidzianą w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie

zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 840 z późn. zm.), obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii czy odpowiedniego zapisu w planie zagospodarowania przestrzennego. Regulacje wprowadzone uchwałą powołującą park kulturowy, funkcjonujące na tym obszarze od 2010 r., służą ochronie krajobrazu kulturowego definiowanego jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14 ww. ustawy). Ochrona ta obejmuje także aspekty niematerialne w postaci ogólnego wrażenia, atmosfery miejsca, jego mikroklimatu, komfortu pobytu czy poruszania się. Chodzi tu więc o ochronę tych wartości, które trudno chronić za pomocą wpisu do rejestru zabytków czy w formie właściwej dla kształtowania ładu przestrzennego, a więc miejscowych aktów planistycznych, ukierunkowanych głównie na utrzymanie konstrukcji i elewacji poszczególnych budynków. Rada Miasta Krakowa podejmując uchwałę nr CXV/1547/10 z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego Stare Miasto (ze zm.), kierowała się potrzebą zapewnienia ochrony materialnego i krajobrazowego dziedzictwa kulturowego na obszarze parku, m.in. poprzez przeciwdziałanie nadmiernej działalności handlowej i usługowej, ingerującej lub zakłócającej możliwość ekspozycji przestrzeni publicznej lub sprzecznej z tradycją kulturową miejsca i związaną z nią estetyką, określenie sposobu korzystania z zabytków nieruchomości, czy umieszczania ogłoszeń i reklam.

Ponadto utworzenie parku kulturowego zapewniło możliwość właściwej ekspozycji niepowtarzalnej przestrzeni publicznej centrum Miasta, ograniczenie jego nadmiernej komercjalizacji, ochronę sylwety Starego Miasta oraz osi i punktów widokowych, ochronę układu urbanistycznego Starego Miasta oraz wyeksponowanie bogactwa dzieł architektury na tym terenie. Park Kulturowy Stare Miasto jest zatem wyrazem dbałości i troski lokalnego samorządu o powierzony obszar, podyktowanej ważnym interesem publicznym oraz zobowiązaniami wynikającymi z umowy międzynarodowej – Konwencji UNESCO z 1972 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego.

Warto podkreślić, że przyjęte w obowiązującej uchwale granice Parku Kulturowego Stare Miasto (wskazane również przez grupę ekspertów w planie ochrony opracowanym dla tego terenu, przyjętym uchwałą nr XLII/544/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie”) stanowią jego konstytutywny element i jako nierozdzielny składnik całości, określają ramy krajobrazu kulturowego tego obszaru. Zmiana granic parku kulturowego z punktu widzenia ochrony dziedzictwa jest zmianą istotną, znacznie ingerującą w zastosowane w tym przypadku narzędzie ochrony krajobrazu kulturowego, regulujące zasady obowiązujące na terenie Starego Miasta.

Jak wskazano w orzecznictwie (wyrok NSA z 7.12.2007 r., II OSK 1487/07, LEX nr 424539) uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w ustawie. Jeżeli zatem Rada Miasta Krakowa w zaskarżonej uchwale nie określiła dokładnie tych granic (pokaźna grubość kreski wyznaczającej granicę parku przy relatywnie małej skali planu), nie określiła sposobu ochrony parku, koncentrując się na nakazach i ograniczeniach, nadto wychodzących poza ich wyczerpujący katalog, określony w art. 17 ust. 1 ustawy, to były podstawy ku temu aby przyjąć, że plan ustanowiony zaskarżoną uchwałą Rady Miasta Krakowa jest prawnie wadliwy, istotnie narusza prawo i jako taki nie może ostać się w obrocie prawnym.

W obowiązujących przepisach uchwały nr XXXVI/908/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury,

tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych oraz ogrodzeń” – tzw. uchwały krajobrazowej podział Krakowa na Strefy i Podobszary ściśle uwzględnia przebieg granicy Parku Kulturowego Stare Miasto, którego aktualna granica stanowi granicę Podobszaru 1 III Strefy. Wiąże się to również z konkretnymi regulacjami w zakresie zasad i warunków sytuowania nośników reklamowych. Ponadto aktualne granice Parku Kulturowego Stare Miasto pokrywają się z granicami wskazanymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Stare Miasto”.

Odnosząc się natomiast do proponowanej przez Radnych Miasta Krakowa zmiany w zakresie ruchu autobusów turystycznych (na obszarze ul. św. Gertrudy i ul. Westerplatte), należy przede wszystkim wyraźnie rozgraniczyć kwestię autokarów turystycznych (wycieczkowych), zapewniających np. transfer gości do hoteli, od ruchu tzw. autobusów turystycznych typu „sightseeing”, za pomocą których realizowane są usługi w zakresie przewozu osób - usługi związane ze zwiedzaniem Miasta (jak na przykład oferty Wow Krakow! Hop On Hop Off BUS oraz Party School Bus).

Nadmieniam, że prowadzona od lat polityka Miasta kładzie nacisk na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza oraz zmierza w kierunku „uspokojenia” historycznego obszaru Krakowa m.in. poprzez ograniczenie ruchu pojazdów w ścisłym centrum Miasta. Przykładem takiego działania są regulacje przyjęte w uchwale nr XC/2361/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2017 r., wprowadzającej istotne zmiany na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto. Uchwała ta dopuściła na ww. terenie prowadzenie działalności usługowej w zakresie przewozu osób wyłącznie przy wykorzystaniu: pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym, dla których wydano identyfikator, pojazdów zaprzęgowych, publicznego transportu zbiorowego i taksówek. Tym samym inne pojazdy świadczące działalność usługową w postaci przewozu turystów i zwiedzania Miasta, jak np. „smocza kolejka”, autobus turystyczny Wow Krakow! Hop On Hop Off BUS, czy też amerykańskie Party School Buses, dostosowane do realizowania „improwanych podróży”, nie zostały dopuszczone do ruchu na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto.

W celu skutecznej ochrony staromiejskiego krajobrazu kulturowego stopniowo wprowadzano również inne ograniczenia względem liczby pojazdów, które poruszają się w centrum Krakowa, jak chociażby taksówek czy dorożek. Ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pieszych, pojawiły się również postulaty dotyczące radykalnego ograniczenia możliwości korzystania z segway’ów, hulajnóg i deskorolek elektrycznych, a nawet ograniczenia w zakresie ruchu rowerzystów w obrębie Parku Kulturowego Stare Miasto.

Ograniczenie liczby pojazdów, w tym autokarów turystycznych o dużych gabarytach, często piętrowych, które poprzez swoje znaczne rozmiary emitują większe ilości zanieczyszczeń niż pojazdy innych kategorii i negatywnie oddziałują na kondycję zabytkowej tkanki miejskiej, odpowiada prowadzonej obecnie przez Miasto długofalowej polityce ograniczania emisji spalin i walki ze smogiem.

Obowiązujące regulacje na terenie parku kulturowego dopuszczają ruch autokarów turystycznych w ciągu pierwszej obwodnicy, na odcinku wskazanym w projekcie zmiany uchwały (bez możliwości postoju celem wysadzenia/zabrania pasażerów, parkowanie autokarów jest dopuszczalne jedynie przy wyznaczonych hotelowych parkingach). Przejazd autokarów możliwy jest w następujący sposób: na odcinku od ul. Stradomskiej do ul. Kopernika – ruch dwukierunkowy, od ul. Kopernika do ul. Lubicz - ruch jednokierunkowy (w stronę ul. Lubicz). W ciągu ul. Stradomskiej - ul. św. Gertrudy - ul. Westerplatte praktycznie niemożliwe jest wyznaczenie dodatkowych miejsc parkingowych dla autokarów (jedynym miejscem

w najbliższej okolicy jest przystanek turystyczny K+R Bus, zlokalizowany przy Poczcie Głównej, na ul. Wielopole). Trasa ta, od skrzyżowania ul. Dietla – ul. Stradom, przez ul. św. Gertrudy i ul. Westerplatte (z opcją skrętu w ul. Starowiślną i ul. Kopernika) do skrzyżowania z ul. Lubicz byłaby jedynie tranzytem dla autokarów. Aktualnie taki tranzyt odbywa się II obwodnicą, umożliwiającą dojazd do przystanków K+R Bus przy ul. Pawiej oraz pl. Matejki ulicami: Pawią, Basztową i Lubicz (z zachowaniem ograniczeń wysokości autokaru – 3,7 m pod przekopem Talowskiego).

Ograniczanie ruchu pojazdów, w tym również autokarów turystycznych, jest praktykowane w wielu historycznych destynacjach, w tym licznych miastach europejskich (gdzie transfer turystów do hoteli lub atrakcji turystycznych odbywa się wyłącznie za pomocą publicznego transportu zbiorowego i/lub taksówek). Warto wspomnieć równocześnie, iż na podstawie badań ruchu turystycznego, prowadzonych przez Urząd Miasta Krakowa we współpracy z Małopolską Organizacją Turystyczną można przyjąć, że wyłączenie poszczególnych obszarów Krakowa dla ruchu autobusów turystycznych oraz wyznaczenie odpowiednich miejsc postojowych lub przesiadkowych dla tych pojazdów (poza obrębem parku kulturowego), nie wpływa na wybory odwiedzających nasze Miasto turystów. W 2023 r. Kraków gościł około 10 mln turystów. W ogromnej części trafili oni do ścisłego centrum Miasta, które wyróżnia się najcenniejszymi i najbardziej charakterystycznymi zabytkami. Ruch turystyczny na tym obszarze to w przeważającej większości ruch pieszy, zapewniający komfort i wygodę poznawania Miasta (biorąc pod uwagę fakt, iż Stare Miasto to stosunkowo niewielki teren, który Drogą Królewską, od Barbakanu do Zamku Królewskiego na Wawelu, można przemierzyć w niecałą godzinę). Do dyspozycji turystów pozostaje dodatkowo silnie rozbudowana sieć komunikacji miejskiej, jak i turystyczne pojazdy wolnobieżne o napędzie elektrycznym. Trudno więc uznać, że krakowskie Stare Miasto stało się mniej dostępne dla gości, w wyniku uniemożliwienia świadczenia usług przewozowych za pomocą autobusów turystycznych na jego obszarze.

W myśl przyjętej przez Miasto strategii związanej z regulowaniem i funkcjonowaniem ogólnie pojętego ruchu pojazdów w centrum Krakowa, Stare Miasto powinno stanowić enklawę ruchu pieszego, w której pojazdy pojawiają się incydentalnie, jedynie w uzasadnionych, ściśle określonych okolicznościach (np. na potrzeby dostaw towarów, świadczenia usług serwisowych, ruchu pojazdów uprzywilejowanych, służb porządkowych i ratunkowych).

W świetle powyższego zasadnym wydaje się aby, zgodnie z opinią prawną do projektu uchwały według druku nr 163, proces nowelizacji uchwały o Parku Kulturowym Stare Miasto nastąpił w analogicznym trybie jak proces powoływania tej szczególnej formy ochrony krajobrazu kulturowego, a więc po uprzednim zasięgnięciu opinii Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Ponadto z uwagi na fakt, że planowana nowelizacja uchwały może potencjalnie wprowadzić zasadnicze i istotne zmiany w obowiązującym akcie prawa miejscowego (w zakresie dopuszczenia możliwości poruszania się wyżej wymienionych pojazdów prowadzących działalność w zakresie zwiedzania Miasta), którego dotychczasowe regulacje, służąc ochronie krajobrazu kulturowego podyktowane były ważnym interesem publicznym, przed podjęciem ostatecznej decyzji wskazane byłoby przeprowadzenie konsultacji społecznych. Mając na uwadze aktualną sytuację na obszarze Starego Miasta, związaną z negatywnym oddziaływaniem masowej turystyki i zgłaszanymi przez mieszkańców problemami, którzy skarżą się na uporczywy i uciążliwy hałas wydaje się, że proponowane zmiany mogą pociągnąć za sobą kolejną falę niezadowolenia mieszkańców. Dlatego też postuluję skorzystanie z dostępnego narzędzia

partycypacji publicznej, tj. przeprowadzenie konsultacji, które powinny stanowić istotny element procesu decyzyjnego.

Nadmieniam ponadto, że zgłoszony przez grupę Radnych Miasta Krakowa projekt zmiany uchwały odnosi się do pierwotnej wersji uchwały (tj. uchwały nr CXV/1547/10 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto) i nie uwzględnia treści uchwały ustalonej po zmianie dokonanej uchwałą nr XC/2361/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2017 r. (po dokonanych zmianach podjęta została uchwała nr VII/128/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia i ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr CXV/1547/10 w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto - Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 1507).

Proponowana zmiana granic Parku Kulturowego Stare Miasto determinuje ponadto konieczność wprowadzenia zmiany w załączniku nr 2 do uchwały nr LXXXIII/2368/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Kazimierz ze Stradomiem (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2022 r., poz. 3267 z późn. zm.). Załącznik nr 2 powyższej uchwały w § 1 ust. 1 pkt 5 stanowi albowiem, że elewacje zewnętrzne budynków, po których poprowadzona została granica Parku, zlokalizowane przy ul. Podzamcze, ul. Bernardyńskiej oraz ul. św. Gertrudy nie wchodzą w obszar Parku. Do tych elewacji zastosowanie mają przepisy uchwały nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 1507).

Zasadnym wydaje się zatem, aby przed przystąpieniem do nowelizacji ww. aktu prawa miejscowego, Rada Miasta Krakowa podjęła stosowną uchwałę w sprawie ogłoszenia o podjęciu prac nad zmianą uchwały o Parku Kulturowym Stare Miasto, określającą konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych, jak również określającą zakres tych konsultacji.